Aboriginal Justice Inquiry –
Child Welfare Initiative

# Promise of Hope: Commitment to Change

## Child and Family Services in Manitoba

August 2001

ASSEMBLY OF MANITOBA CHIEFS

MANITOBA METIS FEDERATION

MANITOBA KEEWATINOWI OKIMAKANAK

Manitoba

## Vision Statement

*A child and family service system that recognizes and supports the rights of children to develop within safe and healthy families and communities, and recognizes that First Nations and Metis peoples have unique authority, rights and responsibilities to honour and care for their children.*

## Mission Statement

*To have a jointly coordinated child and family services system that recognizes the distinct rights and authorities of First Nations and Metis peoples and the general population to control and deliver their own child and family services province-wide; that is community-based; and reflects and incorporates the cultures of First Nations, Metis and the general population respectively.*

102-00095/

# Promise of Hope: Commitment to Change

TABLE OF CONTENTS


| | | |
|---|---|---|
| 1. | **A Message from the Executive Committee** | 2 |
| 2. | **Introduction** | 3 |
| | A New Vision for Child and Family Services in Manitoba | 3 |
| | Public Feedback Process | 4 |
| | How Will the New System Affect You? | 4 |
| 3. | **Background** | 6 |
| | The Critical Role of the Child and Family Services System | 6 |
| | Why the Change? | 7 |
| | Child Welfare and the Aboriginal Justice Inquiry | 7 |
| | Acting on the Aboriginal Justice Inquiry Recommendations | 9 |
| 4. | **The Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative** | 10 |
| | The Process to Date | 11 |
| | Design Principles | 12 |
| 5. | **A New Way to Provide Child and Family Services** | 13 |
| | Proposed Areas of Responsibilities in the New Child and Family Services System | 14 |
| | Service Objectives of the New System | 15 |
| | Range of Services to be Delivered by Agencies | 16 |
| | System Coordination | 17 |
| | • Joint Intake Response Unit | 18 |
| | • Authority Determination | 19 |
| | • Centralized Supports | 20 |
| | • Standing Committee | 22 |
| | • Leadership Council | 23 |
| 6. | **Transition to the New System** | 23 |
| | Enabling Legislation | 24 |
| | Transferring Responsibility for Services | 24 |
| | Implementing a Human Resources Strategy | 25 |
| | Funding the Transition and the New System | 26 |
| | Reviewing Arrangements with External Agencies Providing Residential Care | 28 |
| 7. | **Phases and Timelines** | 29 |
| 8. | **How You Can Participate** | 30 |
| 9. | **Glossary of Key Terms** | 32 |

# A Message from the Executive Committee of the Aboriginal Justice Inquiry - Child Welfare Initiative

In August 2000, the Manitoba Metis Federation, Assembly of Manitoba Chiefs, Manitoba Keewatinowi Okimakanak and the Province of Manitoba began working together on a plan to restructure the child and family services system. It was agreed to collaborate in developing a plan based on the common acknowledgement that:

- The First Nations and Metis peoples have a right to control the delivery of child and family services province-wide for their respective community members;
- Child and family services for First Nations and Metis peoples within Manitoba must occur in a manner which respects their unique status, as well as their culture and linguistic heritage;
- The family is sacred and the first resource for the well-being of children; and
- Solutions developed locally with respect to both the delivery of child and family services, as well as adoption services, are the most effective and practical approach towards ensuring self-determination and healthy communities.

The Executive Committee is pleased to present ***"Promise of Hope: Commitment to Change".*** Prepared jointly by our representatives, this document describes our vision for a new and very different child and family services system.

We would like to acknowledge the major contributions made by the many agencies and individuals throughout the province who share the commitment to the well-being of children, families and communities. Their knowledge and dedication will help shape the future of child and family services in Manitoba.

The Executive Committee encourages all Manitobans to participate in a public review of ***"Promise of Hope: Commitment to Change".*** Together, we will develop a system that is more responsive to the needs of children, families and communities throughout the province.

**Minister Tim Sale**
Family Services and Housing

**Minister Eric Robinson**
Aboriginal and Northern Affairs

**President David Chartrand**
Manitoba Metis Federation

**Lisa Bone**
Manitoba Metis Federation

**Grand Chief Dennis White Bird**
Assembly of Manitoba Chiefs

**Grand Chief Francis Flett**
Manitoba Keewatinowi Okimakanak

# Introduction

## A New Vision for Child and Family Services in Manitoba

Over the past year, representatives from the Manitoba Metis Federation, Assembly of Manitoba Chiefs, Manitoba Keewatinowi Okimakanak, the Province and the existing Aboriginal and Non-Aboriginal child and family services agencies have worked closely together to examine ways to improve Manitoba's child and family services system.

Our focus has been to develop a plan for a restructured child and family services system that recognizes and respects the cultural diversity of the province's citizens, and returns to First Nations and Metis peoples the right to develop and control the delivery of their own child and family services.

As a result of this collaboration, fundamental changes to the governance system are being proposed. The most fundamental of the changes will see the Province delegate responsibility for the delivery of child and family services to four new Child and Family Services Authorities* three of which will serve the Aboriginal communities.

These four Authorities will be:

- A First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority;
- A First Nations of Southern Manitoba Child and Family Services Authority;
- A Metis Child and Family Services Authority; and
- A General Child and Family Services Authority (for all other families).

The proposed change signals a fundamental shift in government policy, unprecedented in Manitoba and Canadian history, toward involving and empowering Aboriginal peoples throughout the system.

** "Authorities" is a working term to be reviewed in Phase 3.*

## The New Vision

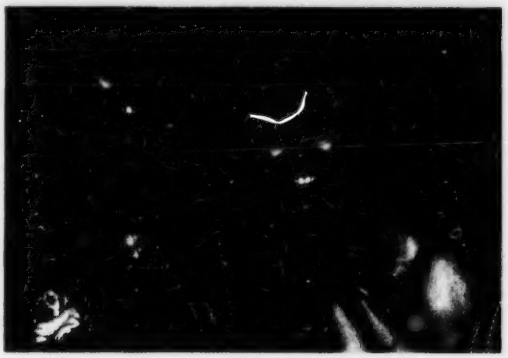
The Manitoba Metis Federation, Assembly of Manitoba Chiefs, Manitoba Keewatinowi Okimakanak and the Province of Manitoba have worked together to find ways to improve Manitoba's child and family services system. It was agreed that the new system will recognize cultural differences and Aboriginal peoples will provide child and family services to their people throughout the province. Manitoba is the first province to give Aboriginal peoples province-wide responsibility for child and family services.

## What do you think?

This booklet outlines the proposed changes that will make this new system possible. We want to know what people think about the changes so a series of public meetings will be held where people can talk about these changes.

The proposed changes will enable all parties to take a new approach to serving children, families and communities. All Manitobans will benefit from this new approach which emphasizes the value of culturally appropriate services.

The purpose of this document is to explain the plan for the new system and what it means for children and families, the staff who work in the current child and family services system, and the other agencies in the province that serve children and families.



## Public Feedback Process

The Executive Committee wants to hear what the people of Manitoba have to say about our vision for the future.

This document was prepared to give people the chance to review the proposed changes as part of an extensive public feedback process taking place through to the end of September 2001. The public feedback will be used in the further development of this plan.

***There are many ways to learn more about the proposal and to provide feedback. Turn to page 30 to find out how you can participate.***

## How Will the New System Affect You?

### Aboriginal Families

The new system will mean that Aboriginal children and families, no matter where they live in the province, will receive child and family services from Aboriginal agencies/offices* . These agencies will be supported by one of the three new Aboriginal Child and Family Services Authorities.

The services delivered by the Aboriginal agencies and Authorities will be:

- culturally appropriate; and
- based on an understanding of Aboriginal families and communities.

### Non-Aboriginal Families

Child and family services for non-Aboriginal families will continue to be delivered throughout Manitoba using a variety of service delivery structures.

### All Families

Throughout the new system, services will strive to keep children within their families and their communities. As well, greater emphasis will be placed on delivering a more holistic range of services, with more of a focus on preventive programming.

** In the remainder of this document, "agency" will be used as an inclusive term to refer to both an agency and an office.*

### Children in Care

As part of the transition, children currently in care will be transferred to the appropriate Authority. Aboriginal children and youth will have the opportunity to receive services from an Aboriginal agency. Other children and youth will continue to be served by an existing agency. The Office of the Children's Advocate will continue to assist all children and youth in ensuring their voices are heard.

### Foster Parents

Foster parents will continue to be essential resources in the new system. While changes will occur, foster parents will be given the opportunity to participate in planning for the children in their homes, and to participate in discussions regarding the licensing arrangements with agencies.

It is hoped that the changes proposed to the child and family services system will encourage a greater number of Aboriginal parents to become foster parents and work with the new Aboriginal Authorities.

### Other Service Providers

Coordination will be a primary feature of the new system. Coordination will ensure that child and family services are available when and where they are needed. Coordination will also make it easier for service providers to work with the new system.

For example, one single Child and Family Services phone number will be established across the province as the primary first point of contact with the new system. Additionally, a committee, with senior representation from each of the Authorities, will foster system-wide cooperation and collaboration with other service systems. The members of this committee will be in a position to develop joint approaches in working with these other systems, as well as to ensure that protocols and procedures are adhered to by their respective Authorities and service agencies.

## The New System

Under the new system, Aboriginal children and families will receive child and family services from Aboriginal agencies, no matter where they live in Manitoba. These agencies will now be able to provide services that better reflect the cultural needs of children and families.

Helping to solve problems before they start will be the main focus throughout the new system. Services will be provided to help keep children within their families and communities.

Foster parents will still play an important role in the new system. More Aboriginal families are encouraged to work with the new system as foster parents.

# Background

## The Critical Role of the Child and Family Services System

The child and family services system plays a critical role in Manitoba. The system is responsible for protecting children at risk of abuse or neglect. As well, the system is responsible for supporting and strengthening the well-being of families, particularly those experiencing difficulty in caring for their children.

Currently, the responsibilities of the child and family services system are set out in two provincial Acts: The Child and Family Services Act and The Adoption Act. Under these Acts, the child and family services system is mandated to:

- Work with other human service systems to resolve problems in the social and community environments likely to place children and families at risk;
- Provide family counselling, guidance and other prevention services in order to prevent children coming into care or needing treatment programs;
- Provide parenting education and other support services to young parents with a view to ensuring a stable and workable plan for them and their families;
- Protect children;
- Investigate allegations of child abuse;
- Develop and provide services to assist families in re-establishing their ability to care for their children;
- Provide alternative care, including foster and residential care;
- Develop permanency plans for all children in care with a view to establishing a nurturing family life for these children; and
- Provide adoption and post-adoption services.

# Background

## Why the Change?

Protecting children and supporting families may be the most important responsibility of society. Meeting this responsibility is extremely difficult and we must continually make improvements so that we are more effective.

It is widely recognized that Aboriginal peoples in Manitoba have not been well served by the mainstream child and family services system. As a result of past government policies, Aboriginal families continue to face a wide range of social problems. Mainstream child and family services interventions over the past few decades have frequently been unsuccessful in helping Aboriginal families overcome these problems, and in some cases, the interventions may have made the problems worse.

While significant reforms have been introduced in recent years, high numbers of Aboriginal children and families continue to be involved in the child and family services system. Currently, Aboriginal children make up about 21% of Manitoba's population under the age of 15*, but they account for 78% of children currently in care of the overall child and family services system**.

## Child Welfare and the Aboriginal Justice Inquiry

The recognition of the need for major changes to the child and family services system is not new. In Manitoba, the 1991 report of the Aboriginal Justice Inquiry documented many serious problems in the system.

The Aboriginal Justice Inquiry had been commissioned in 1988 to examine the relationship between the Aboriginal peoples of Manitoba and the justice system. The Aboriginal Justice Inquiry included an examination of the historical treatment of Aboriginal people by the child and family services system.

The child and family services system is very important in Manitoba. Its job is to protect children at risk of abuse or neglect. It also helps families, especially those having trouble taking care of their children.

In 1988, the Aboriginal Justice Inquiry (AJI) started to look at the relationship between the Aboriginal peoples of Manitoba and the justice system. Part of the AJI looked at how Aboriginal people were treated by the child and family services system over the years.

The AJI said good work was being done in serving the child and family service needs of people living in on-reserve communities. The work was being done by on-reserve First Nations agencies but these agencies were not allowed to serve people off-reserve. Aboriginal children and families living off-reserve received services from the non-Aboriginal child and family services agencies.

* *Source: The 1996 Census of Canada*

** *Source: Data for the year 2000 from Manitoba Family Services and Housing*

The Aboriginal Justice Inquiry also reported that "tremendous advances" had been made in the delivery of child and family services for Aboriginal families living in on-reserve communities. These advances were initiated by First Nations in the early 1980s through the establishment of their own child and family services agencies. These agencies, however, only had jurisdiction on-reserve. Aboriginal children and families living off-reserve continued to be served by mainstream child and family services agencies.

In the 1991 report, the Aboriginal Justice Inquiry concluded that the mainstream system did not serve Aboriginal peoples well, and recommended a number of changes:

- Establish the office of Child Protector, to protect the interests of children, to investigate any complaint into the practices of any child welfare agency and to be responsible to the Legislature*;
- Provide Aboriginal and non-Aboriginal child and family services agencies with sufficient resources to enable them to provide a full range of direct and preventive services mandated by The Child and Family Services Act;
- Ensure that the federal and provincial governments provide resources to Aboriginal agencies to develop policies, standards, protocols and procedures, and to develop computer systems that will permit them to communicate effectively, track cases and share information;
- Amend Principle 11 of The Child and Family Services Act to read: "Aboriginal people are entitled to the provision of child and family services in a manner which respects their unique status, and their cultural and linguistic heritage";
- Establish a mandated province-wide Metis agency;
- Expand the authority of existing Indian agencies to enable them to offer services to band members living off-reserve;
- Establish an Aboriginal child and family services agency in the city of Winnipeg to handle all Aboriginal cases.

* *The Office of the Children's Advocate was established in 1992 and made responsible to the Legislature in 1998.*

## Acting on the Aboriginal Justice Inquiry Recommendations

In 1999, the Province of Manitoba announced a commitment to address the inquiry's recommendations and consequently established the Aboriginal Justice Implementation Commission. The Aboriginal Justice Implementation Commission was to review the Aboriginal Justice Inquiry report, identify priority areas for government action, and advise the government on methods of implementing the Aboriginal Justice Inquiry's recommendations.

In its first report to the Province, the Commission made four major recommendations, including one on child and family services:

> *"The Government of Manitoba seek to enter into agreement with the Assembly of Manitoba Chiefs and the Manitoba Metis Federation to develop a plan that will result in First Nations and Metis communities developing and delivering Aboriginal child welfare services. . . "*

By August 2000, the Province, the Manitoba Metis Federation, the Assembly of Manitoba Chiefs and Manitoba Keewatinowi Okimakanak had signed agreements establishing a joint initiative to develop a plan to:

- Recognize a province-wide First Nations right and authority by extending and expanding off-reserve jurisdiction for First Nations;
- Recognize a province-wide Metis right and authority; and
- Restructure the existing child and family services system through legislative and other changes.

# Child Welfare

The AJI report of 1991 said the non-Aboriginal system did not serve Aboriginal peoples well. It recommended that some changes be made:

- Open the Office of the Child Protector to make sure children's best interests are always put first.
- Give Aboriginal and non-Aboriginal child and family services agencies enough resources to provide a full range of services under The Child and Family Services Act.
- Make sure that the federal and provincial governments give enough resources to Aboriginal agencies to help them serve Aboriginal peoples well.
- Change laws to officially establish the new system.
- Set up a mandated province-wide Metis agency.
- Enable existing on-reserve agencies to serve First Nation peoples living off-reserve.
- Set up an Aboriginal child and family services agency in Winnipeg to serve Aboriginal children and families.

# The Aboriginal Justice Inquiry - Child Welfare Initiative

In signing the agreements, the Province and the First Nations and Metis leaders established the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative, the process through which they would work together to develop and subsequently implement a plan to restructure the child and family services system in Manitoba.

The Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative has established several committees to carry out the work. These include:

**Executive Committee** - The most senior of these committees, made up of political leaders representing each of the signatories, is responsible for final decisions in the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative process.

**Joint Management Committee** - Reporting to the Executive Committee, this committee is responsible for overseeing all aspects of the plan's development and implementation.

**Implementation Committee** - This committee provides ongoing technical support to the Joint Management Committee.

All the committees have representation from each signatory, with a majority coming from the Aboriginal parties.

The following vision and mission statements were adopted to guide the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative.

**Vision Statement**

*A child and family service system that recognizes and supports the rights of children to develop within safe and healthy families and communities, and recognizes that First Nations and Metis peoples have unique authority, rights and responsibilities to honour and care for their children.*

**Mission Statement**

*To have a jointly coordinated child and family services system that recognizes the distinct rights and authorities of First Nations and Metis peoples and the general population to control and deliver their own child and family services province-wide; that is community-based; and reflects and incorporates the cultures of First Nations, Metis and the general population respectively.*

The Joint Management Committee also established time lines for the Aboriginal Justice Inquiry- Child Welfare Initiative based on five separate phases of work. These timelines have been revised and updated and are shown below.

**Phase 1:** September 2000 to December 2000 - Working Groups developed proposals and recommendations for the draft plan.

**Phase 2:** January 2001 to July 2001 - Implementation Committee prepared consolidated conceptual plan based on the Working Groups' proposals for submission to the Executive Committee.

**Phase 3:** August 2001 to December 2001 – Following public feedback, a detailed implementation plan will be developed, and initial changes can begin.

**Phase 4:** January 2002 to March 2003 - Plan substantially implemented.

**Phase 5:** April 2003 to October 2003 - Stabilization of changes implemented.

## The Process to Date

**Phase 1**
The Joint Management Committee established seven Working Groups to examine different features of the child and family services system. Each of the Working Groups was also asked to develop recommendations for restructuring the system to achieve the Aboriginal Justice Inquiry -- Child Welfare Initiative's vision and mission statements.

The Working Groups gathered input from a wide range of agencies, individuals and service users from the child welfare, health, justice and education sectors.

The Working Groups submitted their reports to the Joint Management Committee at the end of December 2000.

# Acting On AJI Recommendations

In 1999 the provincial government introduced the Aboriginal Justice Implementation Commission (AJIC).

It recommended that the provincial government sign an agreement with the First Nations and Metis political leadership to develop a plan for Aboriginal agencies to serve Aboriginal peoples.

# The AJI-CWI Process

The Province, the First Nations and Metis leaders signed agreements which led to the creation of the Aboriginal Justice Inquiry - Child Welfare Initiative (AJI-CWI).

The AJI-CWI set up committees to develop a plan to change the child and family services system in Manitoba. The committees have members representing the provincial government, the Assembly of Manitoba Chiefs, the Manitoba Metis Federation and the Manitoba Keewatinowi Okimakanak.

The process has five phases. Phase 1 and 2 are completed. In Phase 3, following public feedback, a more detailed plan will be developed. During Phases 4 & 5, beginning in January 2002, changes will be implemented. All phases will be finished by October 2003.

**Phase 2**
The Implementation Committee was responsible forexamining over 250 recommendations made in the Working Group reports. Based on the recommendations, the Committee developed a consolidated conceptual plan for the review of the Joint Management Committee.

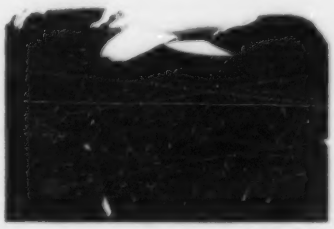
The Implementation Committee was also responsible for preparing a plan for a feedback process through which the general public and interested groups could comment on the restructuring plan.

The Joint Management Committee and the Executive Committee completed their reviews of the proposed plan for restructuring the child and family services system in July 2001. Both of these committees also approved the plan for public feedback.

This document is based on the more detailed Conceptual Plan developed in Phase 2.

## Design Principles

The following principles were used to guide the development of the Conceptual Plan:



- There will be a common process to develop the implementation plan to restructure the system;
- The distinct rights and authorities of First Nations and Metis peoples and the general population will be province-wide;
- Each Authority requires a skilled and appropriate workforce; and each has the right to define 'skilled', 'appropriate' and the criteria through which the workforce is hired*;
- Services, administrative and financial resources in the child and family service system will be distributed in a way that achieves equitable funding and parity of service throughout the province;
- There shall be a method for determining which Authority or agency can provide the most culturally appropriate services for a child and/or a family;
- Intake services will be coordinated; there will be timely first response; and the intake system will ensure that no child is at risk because of gaps between the mandates or operations of agencies/offices;
- Each Authority will provide the full range of services and functions as outlined in The Child and Family Services Act and The Adoption Act;
- Child and family services records and processes need to be computerized; and there will be common registries for the whole system; and

** The province will work cooperatively with the Authorities to develop a competent workforce and maintains the capacity to ensure standards in this regard.*

- The system of services delivered by mandated child and family services agencies shall protect and honour children by building and empowering community, family and personal capacity through the delivery of holistic, restorative, integrated, preventive, supportive and protective services.

Restructuring of the system will occur within existing provincial Child and Family Services resources, although additional resources will be required for the transitional period.

# A New Way to Provide Child and Family Services

The new proposed child and family service system fundamentally changes the relationship between the provincial government and Aboriginal peoples in terms of the delivery of child and family services.

The fundamental change is for the delivery of child and family services to become much more of a shared responsibility between the Province and Aboriginal peoples. The Minister of Family Services and Housing will delegate responsibility for the management of service to First Nations (on- and off-reserve) and Metis children and families to the new Aboriginal Child and Family Services Authorities. The responsibility for management of service to other children and families will be delegated to a General Child and Family Services Authority.

The new Authorities will be:

- A First Nations of Northern Manitoba Child and Family Services Authority;
- A First Nations of Southern Manitoba Child and Family Services Authority;
- A Metis Child and Family Services Authority; and
- A General Child and Family Services Authority (for all other families).

## Design Principles

A number of principles were set out to guide what the new system would look like.

## A New Way

The new child and family services system will change the way the provincial government and Aboriginal peoples work together in providing child and family services. There will be more sharing of duties in this important service area.

The Minister of Family Services and Housing will give responsibility for the management of service to First Nations (on- and off-reserve) and Metis children and families to the four new Authorities.

The Authorities will mandate and fund child and family services agencies.

As in the current system, the Province will maintain ultimate responsibility for the safety and protection of children in Manitoba, and for the overall child and family services system. However, in the proposed system, each Authority will have significant rights and responsibilities granted by the Minister and recognized in new child and family services legislation. Each Authority will also receive funding approved by the Province to meet its delegated responsibilities.

To encourage community involvement, responsibility for service development and provision will rest with agencies. The Authorities will mandate and fund child and family services agencies to meet this responsibility (this power currently is held exclusively by the Province). The Authorities can set their own service standards to supplement provincial standards. Authorities will be the primary liaison between agencies and the Province. Agencies will be directly accountable to the Authorities, which act on behalf of their peoples, as well as to the Minister.

Discussions are underway with the Office of the Children's Advocate about how it can best fulfill its role in the new system.

## Proposed Areas of Responsibilities in the New Child and Family Services System

### Responsibilities of the Province

- To administer and oversee the legislation related to child and family services;
- To establish provincial policy and service standards;
- To ensure compliance to standards;
- To approve and distribute funding to the four Authorities;
- To operate centralized functions as required;
- To act as a final level of appeal in certain matters; and
- To promote collaboration and cooperation.

### Responsibilities of the Authorities

- To delegate a mandate for service delivery to agencies or offices;
- To allocate funding for child and family services programming based on needs and opportunities of the communities they serve;
- To promote collaboration and cooperation;
- To be responsible and accountable for designing and managing delivery of statutory, voluntary and preventive child and family services on a province-wide basis. This responsibility includes:
  - Delivery of culturally appropriate services;
  - Capacity to deliver programs directly through the Authority;
  - Service standards to supplement provincial standards;
  - Entering into agreements with other Authorities/organizations regarding service

- Monitoring agencies to ensure service quality and compliance with standards;
- Ensuring services are delivered by a competent workforce;
- Providing advice and consultation to agencies; and
- Providing reports to the Minister consistent with standards.

**Responsibilities of the Agencies**

- To develop, deliver and manage programs and services (see page 16 for a list of types of services) based on community needs and opportunities, in accordance with established standards; and
- To promote collaboration and cooperation.

## Service Objectives of the New System

The following objectives have been established to guide the development and delivery of services in the new system:

- To protect children and ensure their well-being;
- To build family capacity, based on the belief that children are best protected in their families;
- To build community capacity, based on the belief that healthy communities will support families and maintain safe and healthy environments for children;
- To provide services that support families at risk and that seek to work with families in protecting children;
- To take a holistic approach toward child protection;
- To establish a service delivery system that is primarily non-adversarial in its approach;
- To provide services that are responsive to unique community needs;
- To develop and deliver services from a community based perspective;

# Responsibilities

Under the new system, the Province of Manitoba will be responsible for setting laws, policies and standards for the new system. The Province will work together with the new system in providing services. The Province will also approve and provide funding to the Authorities and will serve as the final level of appeal in certain matters.

Under the new system, the Authorities will design and manage the delivery of child and family services throughout the province, assist in setting standards and provide funding to agencies which qualify to deliver services.

Under the new system, the Agencies will work together with the Authorities and the Province of Manitoba in delivering child and family services.

# Objectives

The main objectives of the new system are to protect children, ensure their well being and strengthen families and communities through culturally appropriate supports and services.

- To provide culturally appropriate services;
- To establish services throughout the province that strive to provide for parity of access to services regardless of residence, to the greatest extent possible;
- To develop a child and family service system that is built on a best practices approach; and
- To work with children, families and communities, and develop and deliver appropriate services, using a model that focuses on the strengths of families and communities.

## Range of Services to be Delivered by Agencies

Agencies will continue to have the primary responsibility for the design and delivery of the following services and programs*:

### Alternative programs for children and families at risk

Programs targeted specifically for families and children at risk which are designed to prevent children from needing to come into care. This will include programs that build community capacity, prevention and early intervention programs, information and public education, referral and linkage to other community resources;

### Voluntary services to families

Services such as homemaker and respite provided to families at risk that seek these services on a voluntary basis. This includes alternative programs offered by agencies, as well as other measures (e.g., Voluntary Placement Agreements);

### Statutory protective services

Services to children and families at risk (where such services are not sought voluntarily) as set out in legislation. The legislation will provide for a range of interventions, including homemaker, parent aide, and respite services. This may include mandatory participation by a family in the alternative programs that are offered. While respecting provincial standards, Authorities and agencies/offices will determine the nature and type of protection services;

### Abuse investigations / services

Investigation of child abuse allegations in a manner consistent with the legislation. Due to the multi-disciplinary approach required in abuse investigations, the Authorities will work with the Province, the police and medical staff to develop protocols for use in all investigations. Authorities may establish joint investigative teams, particularly in Winnipeg; and

### Services to children in care

Services to children in care as set out in legislation and in a manner considered appropriate by the Authorities and their agencies. These services include foster homes and out-of-home residential care and treatment programs, as well as adoption and permanency planning.

* *In consultation with agencies, Authorities also will have the ability to develop and deliver services, where this is appropriate.*



## System Coordination

The new system addresses many limitations of the current child and family services system, but it also creates a new set of challenges.

The challenges relate to the fact that the new proposed system is based on "concurrent jurisdiction". Concurrent jurisdiction means that all four Authorities, and the many agencies operating through them, will have responsibility over the same geographical area (the entire province) at the same time. This will be a major change from the current system of geographic jurisdiction in which only one child and family services agency has responsibility in any given location in the province.

For example, under the current system, Winnipeg Child and Family Services is responsible for providing services to all children and families living in Winnipeg. Under the new system, any of the Authorities and their agencies could be responsible for providing service in Winnipeg depending on the cultural background of the child and family requiring assistance.

The primary challenge of concurrent jurisdiction is to coordinate service delivery among the four Authorities. It is essential that all people receive services in a timely and effective way and that no child is left at risk.

A number of new structures and arrangements will provide for coordination across the system:

- Joint Intake Response Unit;
- A Process for Authority Determination;
- Centralized Supports;
- A Standing Committee; and
- A Leadership Council.

### Range of Services

The agencies will be responsible for the design and delivery of services that support families and communities and protect children.

### System Coordination

All four Authorities and their agencies will be serving the needs of people across the province at the same time. The system must work together to make sure people receive service in a timely and efficient way, leaving no child at risk.

# Joint Intake Response Unit:

## *Where do I go for services?*

A cooperatively managed Joint Intake Response Unit will be established as the primary first point of contact with the child and family services system. The Joint Intake Response Unit will operate a common Child and Family Services phone number across the whole province, taking calls 24 hours a day, seven days a week. Anyone who needs to call child and family services will simply call that one number. All calls to the Joint Intake Response Unit will be answered by highly qualified staff.

The Joint Intake Response Unit will provide a 24-hour intake service that will connect people with appropriate services, with a focus on strengthening families and finding alternatives to child apprehension. The unit will conduct initial assessments and support families in securing the most appropriate service available (both child and family services and other community resources). For non-emergency calls, Joint Intake Response Unit staff will help callers with their inquiry directly, or refer them to an appropriate agency or service (either a Child and Family Services Authority, or other community services and resources).

The Joint Intake Response Unit will also respond to emergency situations. For emergency calls from Winnipeg, Joint Intake Response Unit staff will provide an immediate response. For emergency calls outside Winnipeg, Joint Intake Response Unit staff will immediately send staff from a designated agency in the caller's area to respond to the emergency.

People already familiar with an agency or service could still call the agency or service directly. To avoid confusion, however, only the common Child and Family Service phone number will be advertised to the general public.

Prior to new cases being assigned, Joint Intake Response Unit or agencies contacted directly will be responsible for Authority determination (see next page).

The four Authorities will jointly manage the Joint Intake Response Unit, but one mutually determined Authority will be contracted to be the employer and day-to-day administrator of the service. The funding for the Joint Intake Response Unit will be based on an annual plan and approved budget. The four Authorities will share the costs for these services equitably.

## Process for Authority Determination:

### *Who is responsible for services?*

A central objective of the new system is to ensure that people receive services through the most culturally appropriate Authority.

To provide for this, all families and children involved with child and family services for the first time will be guided through a common Authority determination process that will stream them to the appropriate Authority. The "streaming process" is based on the belief that, in general, families will want to receive services through the Authority with which they most closely identify.

The streaming process will be based on asking people a series of questions. First Nations persons registered as an "Indian" within the meaning of the Indian Act will be streamed to the appropriate First Nations Child and Family Services Authority. Metis persons and Inuit persons will be streamed to the Metis Authority. Non-Status persons will also be streamed to the Metis Authority with some exceptions. The exceptions are:

- persons entitled to be registered as an "Indian" within the meaning of the Indian Act and who declare community connectedness to a First Nation; and
- persons who have lost their status due to the legal implications of section 6 (2) of the Indian Act, but who readily identify with First Nations culture and who declare community connectedness to a First Nation.

How these persons will be identified and what questions will be asked is a Phase 3 task.

Other persons will be streamed to the General Child and Family Services Authority. Within the General Child and Family Services Authority, Jewish people will be streamed to Jewish Child and Family Services.

## Who do I call for service?

People in need of child and family services will call a toll-free number.

**The new system will ensure no child is left at risk.**

## Who will provide services ?

People needing child and family services will be directed to the Authority with which they most closely identify, based on their culture.

The process will be respectful and simple and could be completed in a few minutes. The same process will be used throughout the new service system. In a crisis or emergency, the streaming process will be used only after immediate needs are met and the safety of the child is ensured.

The streaming process to be developed will also be able to respond to situations when family members identify with cultures served by different Authorities, or, when information is unavailable on the cultural background of the family and/or child.

Early after initial intake, families and/or children can choose to be served by an Authority other than the one to which they would otherwise be streamed. Choice will be exercised through an established process involving the relevant Authorities and the family and/or child. The new system will also respect a family's and/or child's choice to be served by a different agency within one of the Authorities.

Families and/or children will be able to request a change in either agency or Authority even after they have been involved in the child and family services system for some time. In this case, however, families will be responsible for demonstrating why a change will be in the best interest of the child or children involved.

Since decisions related to the child and family services system need to be based on the best interest of children, supports will be provided to families and/or children wishing to exercise choice to enable them to make informed decisions.

Finally, the new system will have safeguards to ensure that children remain connected to their culture when a family and/or child chooses to be served by a different Authority.

## Centralized Supports

Along with the Joint Intake Response Unit, which provides coordinated joint intake and assessment, there are other important centralized supports proposed for the new system. Once again, these supports will be put in place to coordinate the system and to ensure that people receive timely and effective service.

### Executive Support Unit

An Executive Support Unit will be established to act on behalf of the Province of Manitoba in meeting its responsibilities. The Executive Support Unit will oversee the establishment of system-wide standards and ensure compliance with these standards. The Executive Support Unit will also work with and provide supports to each of the Authorities.

### Management Information Systems

Management information systems will be implemented to allow all Authorities and child and family services agencies to make use of the recent advances in electronic communications and information exchange. The Authorities and agencies will require access to technology to be able to communicate and exchange information through linked computer-based record-keeping systems.

For example, management information systems will enable staff to check whether a family or child has had previous involvement with the child and family services system, and will facilitate the transfer of cases after initial intake.

Confidentiality and security issues will be of primary concern for the design of the system. To protect sensitive and confidential information, the systems will ensure access only to authorized users.

### Joint Registries

An essential feature of the systems will be a set of common registries. These will include:

- Child in Care Registry;
- Prior Contact Registry;
- Child Abuse Registry;
- Adoption Registry; and
- Post-Adoption Registry.

Identification of additional registries will be required and ongoing.

## Supporting the New System

Centralized Supports will help the system work smoothly and efficiently. These include:

- Executive Support Unit staff will make sure the Province of Manitoba's role is fulfilled in the new system. It will ensure that standards are followed throughout the new system.

- Computer systems will be put in place to make sure the Authorities and the agencies can share information and communicate. The systems used will ensure confidentiality.

- One of the key parts of the new system is common registries of information about children in care, prior contact, child abuse, adoption and post-adoption.

# Standing Committee

The Standing Committee will facilitate collaboration and cooperation at the executive level of the new Child and Family Services Authorities.

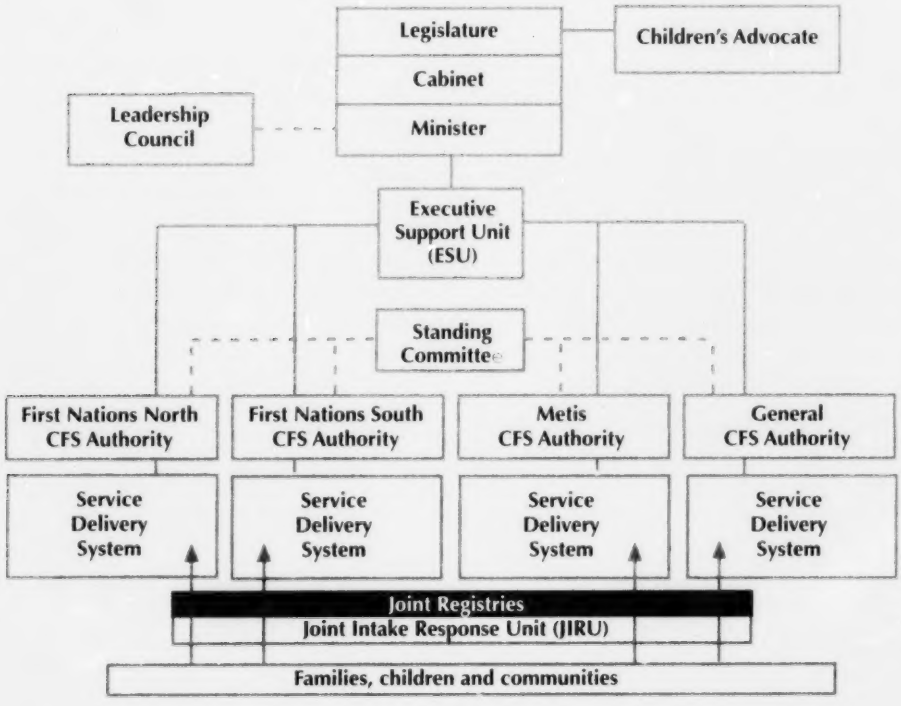
The membership of the Standing Committee will be comprised of:

- Senior executive officer of the Northern First Nations Child and Family Services Authority;
- Senior executive officer of the Southern First Nations Child and Family Services Authority;
- Senior executive officer of the Metis Child and Family Services Authority;
- A second representative from the Metis Child and Family Services Authority;
- Senior executive officer of the General Child and Family Services Authority; and
- Senior executive officer of the Executive Support Unit

The purpose of the Committee will be to provide a forum for ongoing communication at the most senior staff level among the Authorities and the Province (represented by the Executive Support Unit). Committee members will meet to address system-wide issues.

The Standing Committee will also be pivotal in promoting cooperation and collaboration with other governmental systems, working in such areas as education, justice, health and housing. The members of the Standing Committee will be in a position to develop joint approaches in working with these other systems. They will ensure that jointly developed protocols and procedures are adhered to by their respective Authority and service agencies.

**Proposed System Governance Structure**



## Leadership Council

The Leadership Council will facilitate ongoing and effective collaboration among the Province and Aboriginal leaders.

The Leadership Council will be comprised of political leaders from the First Nations, Metis, and the Provincial Government. The Council will provide a forum for "government-to-government" discussions surrounding child and family services issues. Aboriginal leadership will provide advice to the Provincial Government or the Minister may seek direction and input from them.

The purpose and principles of this body are to be included in the new child and family services legislation.

## Transition to the New System

The changes proposed will require a careful and planned process to establish the new system as described in the preceding pages. Some of the major tasks will include:

- Drafting of new or amended legislation for consideration by the Legislative Assembly;
- Transferring responsibility for services to Aboriginal children and families to the new Aboriginal Authorities and their agencies in a manner least disruptive to those currently receiving services;
- Developing the human resources required by the new Aboriginal Authorities and their agencies while respecting the collective agreements of the current workforce;
- Redistributing funding and other resources among the new Authorities and their agencies; and
- Reviewing arrangements with external agencies that provide residential care – for example, Knowles Centre Inc., MacDonald Youth Services, Marymound Inc., and New Directions for Children Youth and Families Inc.

## Standing Committee

The Standing Committee, with members from the Authorities and the Province, will help all parts of the system to work together for the benefit of Manitoba children and families.

## Leadership Council

The Leadership Council will provide a place for political leaders from First Nations, Metis and the Provincial Government to discuss issues.

## Transition

The change from the old system to the new system will need careful planning to ensure that it is as smooth as possible.

## Enabling Legislation

The current child and family services system is governed by The Child and Family Services Act and The Adoption Act. Changes to these Acts or new enabling legislation will need to be drafted to govern the new system.

The amended or new legislation to be drafted and considered by the Legislative Assembly will include the following related changes in the administration and governance of the child and family services system:

- Powers and duties of the Minister;
- Powers and duties of the four Authorities;
- Relationship between the Minister and the Authorities;
- Duties of the agencies;
- Establishment of the Standing Committee; and
- Establishment of the Leadership Council.

Work on these and other legislative changes will begin in Phase 3.

## Transferring Responsibility for Services

While the new system will not be fully implemented until October 2003, the transfer of responsibility for services will begin much earlier. Current timelines may see transfers begin as early as January 2002, after the completion of the public feedback process and detailed planning activities in Phase 3.

Responsibility for services to children and families already receiving services through the child and family services system will be assigned based on the same "streaming process" to be used for those becoming involved in the system for the first time (see page 19). Families and/or children will also have the option of choosing to be served by an Authority other than the one to which otherwise they would have been streamed.

However, the actual transfer of responsibility of these services will proceed according to the ability of newly created Authorities and/or their agencies to take over this responsibility. The transfer of funding and human resources will be critical to the readiness of the newly created Authorities and/or their agencies (see next three pages). Until the receiving Authority and/or its agencies are ready, services will continue to be provided by the existing service provider.

A key concern in the transfer of responsibility for services will be to ensure that it is done in a way that is least disruptive to children and families who are involved in the child and family services system and ensures the safety of children at all times.

Detailed planning for the transfer of service will occur in Phase 3. Planning will also include focus on the transfer of three other types of services:

**Abuse** – Abuse investigations will not be transferred while they are in progress. They will be completed by the agency already involved.

**Post Adoption Registry** – These services will continue to be provided by the Province until Authorities indicate a readiness to assume responsibility.

**Foster Care Resources** – Following the completion of an inventory of foster and residential resources during Phase 3, protocols will need to be developed that deal with the sharing of homes and with the issue of more than one agency licensing a foster home. Agreement will also be required on the protocols and procedures to be used in transferring resources from one agency to another. Foster parents will be included, whenever possible, in this developmental process.

## Implementing a Human Resources Strategy

The new system will require a transition towards a culturally competent workforce. This transition will create the need to train and hire more Aboriginal people to work in the child and family services system.

A preliminary plan has been developed to provide for this transition respecting:

- The need to maintain quality and continuity in service delivery and the continued safety and protection of children;
- Each Authority's right to define skilled, appropriate and the criteria through which the workforce is hired; and
- The available child and family services funding.

# Legislation

The current system is governed by The Child and Family Services Act and The Adoption Act. These laws will be changed to reflect the new system.

# Transferring Services

The change from the old system to the new system will be done in stages as agencies become ready. Transfers will begin in January 2002 and be completed by October 2003.

# Workforce

The new system will mean changes to the present workforce. At first, to assist with case transfers, employees from the non-Aboriginal child and family services system will be loaned to the Aboriginal agencies. As more Aboriginal people are trained and ready to be hired, the loaned employees will be offered reasonable employment in other areas.

A workforce adjustment strategy is an important part of this plan. The strategy will see experienced and skilled workers in the mainstream child and family services system seconded to the three Aboriginal Child and Family Services Authorities and their affiliated agencies until a greater number of qualified Aboriginal people are ready to fill these positions.

In order to respect the collective agreements of the existing workforce, the Province has made the commitment to assume full responsibility for ensuring reasonable employment offers are made to existing regular child and family services employees who are affected by transition to the new child and family services system. Under the proposed plan, First Nations and Metis Authorities will have the option to offer permanent employment to seconded employees but will be under no obligation to do so. Those employees returning from secondments with the Aboriginal Authorities will be employed with the General Authority, within the provincial civil service, or with other employers.

Under the plan, an inventory of existing human resources available to the child and family services system will be developed along with detailed workforce projections by each of the Authorities. This information will be used as the basis to develop and implement new and expanded training programs with various educational institutions. These programs will place an emphasis on:

- Meeting future workforce requirements;
- Meeting skills and qualifications for workers set by each Authority;
- Recognition of previous work and experience as well as other indicators; and
- Accessibility to candidates in all regions of Manitoba, including those living in remote regions.

## Funding the Transition and the New System

New funding arrangements will be required to support the new child and family services system. The new funding arrangements will be designed to achieve the following goals:

- Support the least intrusive child and family services interventions appropriate to meet needs;
- Be needs-based and flexible enough to respond to operational needs;
- Provide longer-term predictability by incorporating multi-year allocations;
- Provide fair and equitable distribution of funding;
- Encourage best practices;
- Be province-wide in its application;
- Provide for a continuum of services/resources;
- Identify workforce requirements;
- Recognize caseload/work demand;

- Recognize unique needs, regional disparities, cultural differences and community-based service delivery;
- Encourage cost-effectiveness;
- Be understandable and easily administered; and
- Include an evaluation and review process.

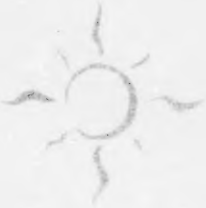
The development of these new funding arrangements will require careful consideration and will be established by October 2003. During the transitional period, the reallocation of resources will be proportional to the work (e.g., number of cases) being transferred. Key features of the transition will include:

- Transferred resources to incorporate all direct and indirect costs;
- Resource transfers do not jeopardize the ability of the sending or receiving Authority to fulfill its responsibilities; and
- Authorities work together to develop mutually agreeable plans for transfers of work and resources.

Additional one-time only funding will be required to cover a variety of developmental and transitional costs. These could include such things as training and other human resource initiatives, transfer of case loads, and a range of administrative costs.

All parties to the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative have also made a commitment to a joint examination of the continued suitability of current resources available to support the child and family services system.

# Funding the New System



The new system will have a different way of funding which will be in place by October 2003.

The existing funds and resources will be transferred to the new Authorities. In turn, the Authorities will give funding and resources to the agencies.

Start up funding will be required.

# Reviewing Arrangements with External Agencies Providing Residential Care

The Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative deals with the full range of services provided under the Acts. Programs and services that are currently being managed and provided by the existing child and family services agencies and the Province's regional offices, including the level of provincial funding support, are the principle focus of the Province's commitment to restructuring the system.

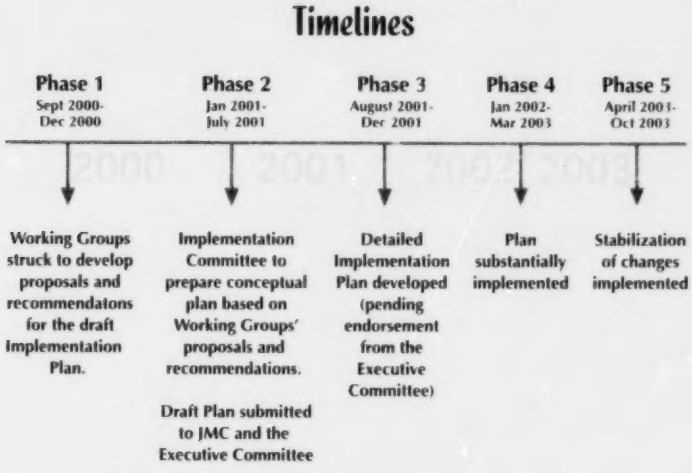
However, it is acknowledged that there is a broader array of programs and services that are of great importance and are of particular significance to Aboriginal children and families but fall outside the current responsibility and management of child and family services agencies.

Following agreement on the detailed implementation plan for the restructured system (to be developed in Phase 3), the Province will begin discussions with the Authorities in regard to residential resources operated by external agencies to support children who are not living with their families. Children are placed in the resources because they are experiencing serious psychological, emotional and behavioral difficulties.

Currently, the Department of Family Services and Housing manages decisions and the considerable financial resources required to place children in these residential care facilities. Aboriginal peoples have consistently expressed their concerns regarding the continuing relevance, cultural appropriateness and cost-effectiveness of these services, and have recommended that major structural changes be made to these programs.

The Province, First Nations and Metis are committed to working together by engaging in timely discussions with service providers once the implementation process is well underway. It is reasonable to expect that these discussions will lead, in all likelihood, to new organizational and funding relationships, which more closely reflect the cultural priorities and service objectives of the proposed new Authorities.

# Phases and Timelines




**Phase 1:** September 2000 to December 2000 - Working Groups developed proposals and recommendations for the draft plan.

**Phase 2:** January 2001 to July 2001 - Implementation Committee prepares consolidated draft conceptual plan based on Working Groups' proposals and recommendations to be submitted to the Executive Committee.

**Phase 3:** August 2001 to December 2001 - Following public feedback, a detailed implementation plan will be developed, and initial changes can begin.

**Phase 4:** January 2002 to March 2003 - Plan substantially implemented.

**Phase 5:** April 2003 to October 2003 - Stabilization of changes implemented.

# Residential Care

As the changes are being implemented, the Province, First Nations and Metis will develop new ways of working together with residential care providers.

# How You Can Participate

## Want to Provide Feedback?

### 1. Attend a Town Hall Meeting

Come to one of the town hall meetings being held throughout the province. Each meeting will include a presentation on the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiaitive. Individuals and groups can make presentations at the town halls. Pre-registration is not required, but is recommended to ensure that time is available for each presentation. Each town hall will include a question and answer period, as well as an "open floor" for anyone interested in providing additional feedback.

*Watch for dates and times to be advertised, or call 945-1183.*
*Outside Winnipeg 1-866-300-7503.*

Please call 945-1183 (1-866-300-7503 toll-free) at least five days before the meeting you plan to attend if you want to:

- make a presentation
- find out about possible child care and interpreter assistance

### 2. Send in a Written Submission

Provide your feedback in a letter or a written submission. Send your written feedback to:

**Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative**
c/o 216 – 114 Garry Street
Winnipeg, MB R3C 4V4

*All written submissions should be received by September 30, 2001.*

### 3. E-mail your comments

Send your feedback by e-mail to the following address: **ajicwi@gov.mb.ca**

*All e-mail submissions should be received by September 30, 2001.*

## Want More Information?

### 1. Visit the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative Web Site

Visit our web site to view more information on the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative and the public feedback process. Please go to:
**http://www.aji-cwi.mb.ca**

### 2. Call our Central Information Line

Got a question? Want more information? Please call our Central Information Line.

In Winnipeg call: 945-1183
Outside Winnipeg call toll-free: 1-866-300-7503

### 3. Call One of the Parties to the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative:

Want to speak with any of the parties involved in the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative? Please call them directly.

**Assembly of Manitoba Chiefs**
Trudy Lavallee
(204) 956-0610

**Manitoba Metis Federation**
Cynthia Kolada
(204) 586-8474

**Manitoba Keewatinowi Okimakanak**
Winnipeg Sub-Office
Colin Kinsella or Inez Vystrcil
(204) 927-7500

**Province of Manitoba**
Family Services and Housing
Patrick Falconer
(204) 945-6731

# Glossary of Key Terms

**Agencies/offices** – Refers to a child and family services delivery vehicle; "agency" refers to an incorporated body with its own Board of Directors; "office" means an operational service site of an Authority.

**Assembly of Manitoba Chiefs (AMC)** – A political organization representing the First Nations of Manitoba; in this initiative, AMC represents the thirty-six southern First Nations.

**Authority** – The corporate body, proposed to be constituted under provincial legislation, that receives the authority to administer the duties and obligations as defined by relevant legislation for a defined group of people (Southern First Nations; Northern First Nations; Metis; General Population) throughout the province of Manitoba, and assigns duties and obligations to child and family service agencies/offices.

**Authority Determination** – The standardized process to identify the Authority that has jurisdiction for a family and/or child based on established criteria.

**Child and Family Services Act, Adoption Act** – Existing provincial legislation governing the provision of child welfare services and adoption services respectively in the Province of Manitoba.

**Common registry/registries** – Systems of information that are established and maintained province-wide. May include prior contact registry, child abuse registry, adoption registry, post-adoption registry, child in care registry, etc.

**Executive Committee** – A committee comprised of the leadership of the four parties (MMF, MKO, AMC, and the Province), which is responsible for overseeing and directing the Aboriginal Justice Inquiry – Child Welfare Initiative as a whole.

**Executive Support Unit** – The Branch of the Department of Family Services and Housing that deals with the administration of the relevant child and services legislation.

**Implementation Committee** – A committee comprised of six representatives: two representing the MMF; two representing First Nations (MKO and AMC); and two representing the Province; it is a sub-committee of the Joint Management Committee responsible for assisting in the development and implementation of the plan to restructure the child and family services system.

**Intake** – Refers to the process by which a family/child/individual makes initial and/or subsequent contact with the child and family service system.

**Joint Management Committee** – A committee consisting of nine representatives: three representing First Nations (MKO and AMC); three representing the MMF; and three representing the Province; it is responsible for overseeing the development and implementation of the plan to restructure the child and family service system.

**Leadership Council** – A council comprised of political leaders from the First Nations, Metis, and the Provincial Government.

**Manitoba Keewatinowi Okimakanak (MKO)** – A political organization representing twenty-seven northern First Nations in Manitoba.

**Manitoba Metis Federation (MMF)** – The political organization which represents and serves the needs of the Metis people of Manitoba.

**Streaming** – A standardized process for referring persons coming into contact with child and family services to a designated Authority (agency/office) based on established criteria for the purpose of receiving services.

# Members of Joint Management Committee for the Aboriginal Justice Inquiry - Child Welfare Initiative are:

**Representing the Manitoba Metis Federation**

Frances Chartrand, Metis Women

Stephanie Courchene,
Manitoba Metis Federation

Josie Hill, Manitoba Metis Federation

**Representing First Nations**

Chief David Crate, Portfolio Chief of
Assembly of Manitoba Chiefs

Elsie Flette, Assembly of Manitoba Chiefs

Vice Chief Sydney Garrioch,
Manitoba Keewatinowi Okimakanak

**Representing the Government of Manitoba**

Jean Altemeyer, Winnipeg Child
and Family Services

Peter Dubienski, Family Services
and Housing

Brian Gudmundson, Aboriginal
and Northern Affairs

Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance

# Promesse d'espoir : un engagement à l'égard du changement

## Services à l'enfant et à la famille du Manitoba

Août 2001

ASSEMBLY OF MANITOBA CHIEFS

MANITOBA METIS FEDERATION

MANITOBA KEEWATINOWI OKIMAKANAK

Manitoba

## Énoncé de vision

*Un système de prestation de services aux enfants et aux familles qui reconnaît et soutient les droits des enfants de se développer au sein de familles et de communautés saines et sécuritaires, et qui reconnaît que les Premières nations et les Métis possèdent une autorité, des droits et des responsabilités uniques pour prendre soin de leurs enfants.*

## Énoncé de mission

*Mettre en place un système conjoint de prestation de services à l'enfant et à la famille, qui reconnaît les droits distincts et l'autorité des Premières nations, des Métis et de la population dans son ensemble d'administrer et d'offrir leur propre système de prestation des services à l'enfant et à la famille dans toute la province, au niveau des communautés, qui reflète et intègre respectivement la culture des Premières nations, des Métis et de la population dans son ensemble.*

# Promesse d'espoir : un engagement à l'égard du changement

TABLE DES MATIÈRES


**1. Message du comité directeur** 2

**2. Introduction** 3
Une nouvelle vision pour les services à l'enfant et à la famille du Manitoba 3
Processus de consultation publique 4
Comment le nouveau système vous touchera-t-il? 4

**3. Contexte** 6
Rôle critique du système de prestation des services à l'enfant et à la famille 6
Pourquoi ces changements? 7
La protection de l'enfance et la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones 7
Donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones 9

**4. Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones - Initiative de protection de l'enfance** 10
Avancement actuel du processus 11
Principes conceptuels 12

**5. Une nouvelle façon d'offrir les services à l'enfant et à la famille** 13
Domaines de responsabilités proposés dans le nouveau système de prestation des services à l'enfant et à la famille 14
Objectifs des services dans le cadre du nouveau système 15
Gamme des services offerts par les organismes 16
Coordination du système 17
- Unité commune d'admission 18
- Méthode de sélection d'une administration 19
- Mesures de soutien centralisées 20
- Comité permanent 22
- Conseil du leadership 23

**6. Transition vers le nouveau système** 23
Lois habilitantes 24
Transfert de la responsabilité des services 24
Mise en œuvre d'une stratégie en ressources humaines 25
Financement de la transition et du nouveau système 26
Examen des ententes avec des organismes externes 28

**7. Phases et calendrier** 29

**8. Participation** 30

**9. Glossaire des principaux termes** 32

# Message du comité directeur de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones - Initiative de protection de l'enfance

En août 2000, la Manitoba Metis Federation, l'Assembly of Manitoba Chiefs, la Manitoba Keewatinowi Okimakinak et le gouvernement du Manitoba ont commencé à collaborer pour élaborer un plan visant à restructurer le système des services à l'enfant et à la famille. Il a été décidé que les diverses administrations collaboreraient pour mettre sur pied un plan reconnaissant que :

- Les Premières nations et les Métis ont le droit de contrôler la prestation des services à l'enfant et à la famille assurés dans toute la province pour ce qui est des services offerts aux membres de leurs communautés respectives;
- Les services à l'enfant et à la famille des Premières nations et des Métis du Manitoba doivent être offerts d'une manière qui respecte le statut unique de ces peuples, ainsi que leur culture et leur héritage linguistique;
- La famille est sacrée et elle représente la toute première source de bien-être pour l'enfant;
- Les solutions élaborées au niveau local, pour la prestation des services à l'enfant et à la famille et pour ceux destinés à l'adoption sont les approches les plus efficaces et les plus pratiques si l'on veut développer des communautés saines capables de profiter de leur autodétermination.

Les membres du Comité directeur sont heureux de présenter « ***Promesse d'espoir : un engagement à l'égard du changement*** ». Préparé conjointement par nos représentants, ce document décrit notre vision d'un nouveau système de services à l'enfant et à la famille qui sera très différent du précédent.

Nous souhaitons reconnaître l'importante contribution d'un grand nombre d'organismes et de personnes de la province à l'élaboration de ce plan, qui partagent notre engagement en faveur du bien-être des enfants, des familles et des communautés. Leurs connaissances et leur dévouement contribueront à forger l'avenir des services à l'enfant et à la famille au Manitoba.

Les membres du Comité directeur encouragent tous les Manitobains à participer à un examen public de « ***Promesse d'espoir : un engagement à l'égard du changement*** ». Ensemble, nous mettrons sur pied un système qui répondra mieux aux besoins des enfants, des familles et des communautés dans toute la province.

**Le ministre Tim Sale**
Services à la famille et Logement

**Le ministre Eric Robinson**
Affaires autochtones et du Nord

**M. David Chartrand**
président de la
Manitoba Metis Federation

**M^me^ Lisa Bone**
vice-présidente de la
Manitoba Metis Federation

**Grand chef Dennis White Bird**
Assembly of Manitoba Chiefs

**Grand chef Francis Flett**
Manitoba Keewatinowi
Okimakanak

# Introduction

## Une nouvelle vision pour les services à l'enfant et à la famille du Manitoba

Dans le courant de l'année dernière, des représentants de la Manitoba Metis Federation, de l'Assembly of Manitoba Chiefs, de la Manitoba Keewatinowi Okimakanak, de la Province et des organismes de Services à l'enfant et à la famille autochtones et non autochtones ont collaboré étroitement pour examiner diverses façons d'améliorer le système de prestation des services à l'enfant et à la famille du Manitoba.

Nous nous sommes concentrés sur l'élaboration d'un plan visant à mettre en place un système de prestation des services à l'enfant et à la famille qui reconnaît et respecte la diversité culturelle des citoyens de la province et qui rend aux membres des Premières nations et des Métis le droit de développer et de contrôler la prestation de leurs propres services pour les enfants et les familles.

Cette collaboration a permis d'aboutir à la proposition de changements fondamentaux dans la gouvernance du système. Le changement le plus profond consistera pour le gouvernement du Manitoba à déléguer la responsabilité de la prestation des services à l'enfant et à la famille à quatre nouvelles administrations, dont trois se consacreront aux communautés autochtones.

Ces quatre administrations seront les suivantes :

- une administration pour les services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Nord du Manitoba;
- une administration pour les services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Sud du Manitoba;
- une administration pour les services à l'enfant et à la famille des Métis;
- une administration générale pour les services à l'enfant et à la famille (pour toutes les autres familles).

Le changement proposé annonce un virage crucial dans la politique du gouvernement, sans précédent dans l'histoire du Manitoba et du Canada, consistant à faire participer les Autochtones et à leur donner des pouvoirs à l'intérieur du système.

* *« administration » est un terme provisoire que l'on examinera de nouveau au cours de la phase 3.*

## La nouvelle vision

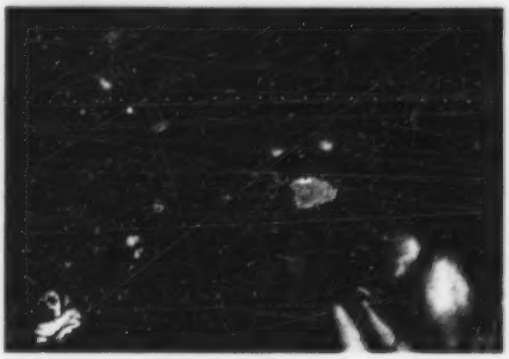
La Manitoba Metis Federation, l'Assembly of Manitoba Chiefs, la Manitoba Keewatinowi Okimakanak et le gouvernement du Manitoba ont collaboré pour trouver des moyens d'améliorer le système des services à l'enfant et à la famille du Manitoba. Ils se sont entendus sur le fait que le nouveau système reconnaîtra les différences culturelles et que les Autochtones géreront les services à l'enfant et à la famille qui leur sont offerts dans toute la province. Le Manitoba est la première province à confier aux Autochtones la responsabilité des services à l'enfant et à la famille à l'échelle provinciale.

## Qu'en pensez-vous?

Cette brochure expose les grandes lignes des changements proposés qui rendront possible ce nouveau système. Comme nous souhaitons connaître l'opinion du public au sujet de ces changements, il y aura une série de réunions publiques au cours desquelles chacun pourra s'exprimer.

Les changements proposés permettront à chacune des parties d'adopter des approches nouvelles pour mieux répondre aux besoins des enfants, des familles et des communautés. Tous les Manitobains bénéficieront de cette nouvelle approche qui met l'accent sur la prestation de services harmonisés aux différentes cultures.

L'objet de ce document est d'expliquer en quoi consiste le plan de mise en œuvre du nouveau système et ce qu'il signifie pour les enfants et les familles, les employés qui travaillent présentement au sein du système de prestation des services à l'enfant et à la famille, et pour les autres organismes de la province qui servent également les enfants et les familles.



## Processus de consultation publique

Le comité directeur désire entendre ce que pensent les Manitobains de notre vision de l'avenir.

Le but de ce document est de permettre aux citoyens d'examiner les changements proposés dans le cadre d'un vaste processus de consultation publique qui aura lieu tout au long de septembre 2001. Les commentaires du public seront utilisés pour les étapes ultérieures de l'élaboration du plan.

***Il existe de nombreuses façons d'en savoir davantage sur le projet et de faire part de ses commentaires. Voyez à la page 32 comment vous pouvez participer.***

# Comment le nouveau système vous touchera-t-il?

### Familles autochtones

Dans le nouveau système, les enfants et les familles autochtones, quel que soit leur lieu de résidence dans la province, seront servis par des organismes et des bureaux autochtones.* Ces organismes seront appuyés par l'une des trois administrations autochtones de prestation des services à l'enfant et à la famille.

Les services assurés par les organismes et les administrations autochtones seront :

- appropriés du point de vue culturel;
- basés sur une connaissance intime des familles et des communautés autochtones.

### Familles non autochtones

Les services à l'enfant et à la famille des familles non autochtones continueront à être offerts dans tout le Manitoba par l'intermédiaire de diverses structures de prestation de services.

### Toutes les familles

Dans le cadre du nouveau système, les services s'efforceront de garder les enfants à l'intérieur de leur famille et de leur communauté. De même, on s'efforcera d'offrir une gamme plus étendue de services, en donnant plus de place aux programmes de prévention.

* Dans le reste de ce document, le terme « organisme » désigne aussi bien un organisme qu'un bureau.

### Enfants pris en charge

Dans ce contexte de transition, les enfants actuellement pris en charge seront dirigés vers l'administration appropriée. Les enfants et les adolescents autochtones pourront bénéficier des services d'un organisme autochtone. Les autres enfants et adolescents continueront à être servis par les organismes existants. Le Bureau du protecteur des enfants continuera d'aider les enfants et les adolescents pour faire en sorte que leur voix soit entendue.

### Parents nourriciers

Les parents nourriciers resteront une ressource essentielle dans le nouveau système. Pendant la mise en œuvre des changements, les parents nourriciers pourront participer à toute planification concernant les enfants qui vivent dans leur foyer, ainsi qu'aux discussions concernant l'obtention de permis.

On espère que les changements proposés au système de prestation des services à l'enfant et à la famille encouragera un plus grand nombre de parents autochtones à devenir parents nourriciers et à collaborer avec les nouvelles administrations autochtones.

### Fournisseurs de services latéraux

La coordination des activités sera un des atouts du nouveau système. Elle permettra de faire en sorte que les services à l'enfant et à la famille soient disponibles quand et où ils sont nécessaires. La coordination facilitera également le travail des fournisseurs de services dans le cadre du nouveau système.

Par exemple, il y aura un numéro de téléphone unique pour les services à l'enfant et à la famille dans toute la province. Il s'agira du point de contact initial du public avec le nouveau système. De plus, un comité comprenant des représentants de la direction de chaque administration, encouragera la collaboration avec d'autres systèmes de prestation de services. Les membres de ce comité seront à même d'élaborer des approches conjointes avec ces autres systèmes et de faire en sorte que les protocoles et les procédures en vigueur soient respectés par les administrations et les organismes de prestation de services.

# Le nouveau système

Dans le nouveau systéme, les enfants et les familles autochtones, quel que soit leur lieu de résidence au Manitoba, seront servis par des organismes et des bureaux autochtones. Ceux-ci pourront offrir des services qui reflètent mieux les besoins culturels des enfants et des familles.

Dans l'ensemble du nouveau système, l'objectif premier sera de régler les problèmes avant même qu'ils n'apparaissent. Des services seront offerts pour aider les enfants à demeurer dans leurs familles et leurs communautés.

Les parents nourriciers continueront à jouer un rôle important dans le nouveau système. On encourage un plus grand nombre de familles autochtones à prendre part au nouveau système en devenant parents nourriciers.

# Contexte

## Rôle critique du système de prestation des services à l'enfant et à la famille

Le système de prestation des services à l'enfant et à la famille joue un rôle critique au Manitoba. Le système est responsable de la protection des enfants exposés à des risques de mauvais traitement ou de négligence. Le système a également pour mandat de soutenir et de renforcer le bien-être des familles, en particulier de celles qui ont des difficultés à prendre soin de leurs enfants.

Présentement, le mandat du système de prestation des services à l'enfant et à la famille est défini dans deux lois provinciales : la Loi sur les services à l'enfant et à la famille et la Loi sur l'adoption. En vertu de ces deux lois, le mandat du système de prestation des services à l'enfant et à la famille est le suivant :

- collaborer avec d'autres systèmes de services à la personne dans le but de résoudre des problèmes de la société ou de la collectivité qui peuvent vraisemblablement constituer un danger pour les enfants et les familles;
- offrir aux familles des services de consultation, d'orientation et d'autres services pour empêcher que ne se créent des conditions qui nécessitent le placement des enfants dans des programmes de protection ou de traitement;
- fournir aux parents mineurs une éducation parentale et des services de soutien et d'aide, lesquels services doivent viser à définir les projets d'avenir de ces parents et de leurs enfants sous forme de programmes stables et réalisables;
- assurer la protection des enfants;
- faire enquête sur toute allégation de mauvais traitements à l'égard d'enfants;
- mettre en place et fournir des services qui aident les familles à retrouver leur capacité de prendre soin de leurs enfants;
- offrir des services de soins différents tels que le placement familial et les soins en établissement;
- élaborer des programmes permanents visant à donner à chaque enfant qui lui est confié la possibilité d'une vie stable dans le cadre d'un milieu familial normal;
- offrir des services d'adoption et consécutifs à l'adoption.

# Pourquoi ces changements?

La protection des enfants et des familles qui les élèvent est peut-être la plus importante des responsabilités que doit assumer la société. C'est une responsabilité très difficile et nous devons donc nous efforcer d'améliorer de façon continue les systèmes en place pour devenir plus efficaces.

Il est généralement reconnu que les Autochtones du Manitoba n'ont pas été bien servis par le système de prestation des services à l'enfant et à la famille conçu pour l'ensemble de la population. Conséquence de politiques gouvernementales passées, les familles autochtones doivent continuer à faire face à une vaste gamme de problèmes sociaux. Au cours des dernières décennies, le système général de prestation des services à l'enfant et à la famille a fréquemment échoué en tentant d'aider les familles autochtones à surmonter ces problèmes et, dans certains cas, ces interventions ont en fait peut-être même aggravé la situation.

Bien que des réformes importantes aient été entreprises au cours des dernières années, un grand nombre d'enfants et de familles autochtones continuent de dépendre du système de prestation des services à l'enfant et à la famille. Aujourd'hui, les enfants autochtones représentent environ 21 % des personnes de moins de 15 ans au Manitoba,* mais ils représentent à eux seuls 78 % des enfants actuellement pris en charge dans le cadre du système de prestation des services à l'enfant et à la famille.**

# La protection de l'enfance et la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones

Ce n'est pas d'hier que l'on reconnaît le besoin de remanier de fond en comble le système de prestation des services à l'enfant et à la famille. Au Manitoba, l'enquête publique de 1991 sur l'administration de la justice et les peuples autochtones avait déjà exposé un grand nombre de problèmes graves.

L'enquête sur l'administration de la justice et les peuples autochtones, dont on a ordonné la tenue en 1988, avait pour but d'examiner la relation entre les peuples autochtones et la justice au Manitoba. L'enquête comprenait notamment l'examen historique du traitement accordé aux peuples autochtones par le système de prestation des services à l'enfant et à la famille.

* *Source : Recensement du Canada de 1996*

** *Source : données pour l'an 2000 du ministère des Services à la famille et du Logement du Manitoba*

# Contexte

Le système des services à l'enfant et à la famille est très important au Manitoba. Sa mission consiste à protéger les enfants susceptibles de mauvais traitements ou de négligence. Le système aide également les familles, en particulier celles qui ont de la difficulté à s'occuper de leurs enfants.

En 1988, la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones a commencé à examiner les relations entre les Autochtones du Manitoba et le système judiciaire. La Commission s'est notamment penchée sur la façon dont le système des services à l'enfant et à la famille a traité les Autochtones au fil des ans.

La Commission a reconnu que les services à l'enfant et à la famille répondaient bien aux besoins des Autochtones vivant dans les réserves. Les services étaient fournis par des organismes autochtones établis dans les réserves, mais ces organismes n'avaient pas le droit de servir les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Ces derniers recevaient leurs services d'organismes non autochtones.

Le rapport d'enquête mentionnait également que des progrès importants avaient été réalisés dans la prestation des services aux enfants et aux familles autochtones vivant dans les réserves. Ces progrès sont le fait des Premières nations qui ont instauré au début des années 1980 leurs propres organismes de prestation des services à l'enfant et à la famille. Ces organismes ne pouvaient cependant opérer qu'à l'intérieur des réserves. Les enfants et les familles autochtones qui vivaient à l'extérieur des réserves continuaient à dépendre des organismes généraux de prestation des services à l'enfant et à la famille.

Dans le rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones, il est conclu que le système général ne servait pas correctement les peuples autochtones et un certain nombre de changements étaient préconisés :

- Mettre sur pied le Bureau du protecteur des enfants, pour défendre les intérêts des enfants, enquêter sur les plaintes concernant les pratiques d'un organisme d'aide sociale à l'enfance et rendre des comptes à l'Assemblée législative;*

- Offrir des ressources suffisantes aux organismes autochtones et non autochtones de prestation des services à l'enfant et à la famille pour qu'ils puissent offrir la gamme complète des services directs et préventifs prévus par la Loi sur les services à l'enfant et à la famille;

- Faire en sorte que les gouvernements fédéral et provincial donnent les ressources nécessaires aux organismes autochtones pour que ces derniers puissent élaborer des politiques, des normes, des protocoles et des procédures et développer des systèmes informatiques qui permettront de communiquer efficacement, de suivre des cas et d'échanger des renseignements;

- Modifier le principe 11 énoncé dans la Loi sur les services à l'enfant et à la famille comme suit : « Les peuples autochtones ont le droit de recevoir des services à l'enfant et à la famille, d'une manière qui tient compte de leur statut unique ainsi que de leur héritage culturel et linguistique »;

- Établir un organisme métis dont le mandat englobe l'ensemble de la province;

- Étendre l'autorité des organismes indiens existants pour leur permettre d'offrir des services aux membres des bandes qui vivent en dehors des réserves;

- Établir une administration autochtone des services à l'enfant et à la famille à Winnipeg qui se chargerait de traiter tous les cas autochtones.

* *Le Bureau du protecteur des enfants a été établi en 1992, et est tenu de rendre des comptes à l'Assemblée législative depuis 1998.*

## Donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones

En 1999, le gouvernement du Manitoba a annoncé qu'il s'engageait à donner suite aux recommandations de l'enquête. Il a donc établi la Commission de mise en oeuvre des recommandations sur la justice autochtone. Cette commission avait pour mission d'examiner le rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones, d'identifier les secteurs prioritaires nécessitant des mesures de la part du gouvernement, et de conseiller le gouvernement sur la façon de donner suite aux recommandations de l'enquête.

Dans son premier rapport présenté au gouvernement du Manitoba, la Commission a formulé quatre recommandations principales, dont l'une concernant les services à l'enfant et à la famille :

> *« Le gouvernement du Manitoba désire s'entendre avec l'Assembly of Manitoba Chiefs et la Manitoba Metis Federation pour élaborer un plan afin que les Premières nations et les Métis puissent mettre en place et offrir des services autochtones pour l'aide sociale à l'enfance... »*

Dès août 2000, le gouvernement du Manitoba, la Manitoba Metis Federation, l'Assembly of Manitoba Chiefs et les Manitoba Keewatinowi Okimakanak avaient signé des ententes qui devaient servir de base à une initiative conjointe visant à élaborer un plan pour :

- reconnaître le droit et l'autorité des Premières nations à l'échelle de la province en élargissant le champ de compétence des Premières nations à l'extérieur des réserves;
- reconnaître le droit et l'autorité des Métis à l'échelle de la province;
- restructurer le système existant de prestation des services à l'enfant et à la famille grâce à des changements de nature législative et autres.

## Protection de l'enfance

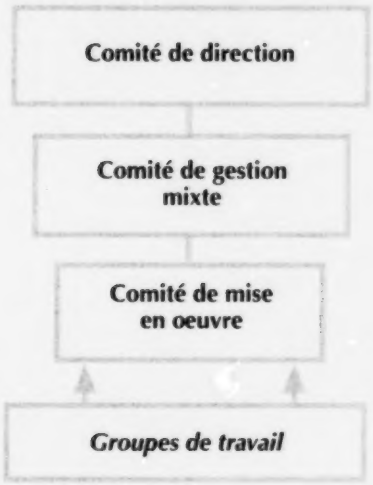
Dans son rapport de 1991, la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones a estimé que le système répondait mal aux besoins des Autochtones. Elle a préconisé plusieurs changements :

- Mettre sur pied le Bureau du protecteur des enfants pour que les intérêts fondamentaux des enfants soient toujours prioritaires;
- Offrir des ressources suffisantes aux organismes autochtones et non autochtones de prestation de services à l'enfant et à la famille pour qu'ils puissent offrir la gamme complète des services prévus par la Loi sur les services à l'enfant et à la famille;
- S'assurer que les gouvernements fédéral et provincial accordent suffisamment de ressources aux organismes autochtones pour leur permettre de servir correctement les Autochtones;
- Modifier les lois pour mettre en place officiellement le nouveau système;
- Établir un organisme métis dont le mandat englobe l'ensemble de la province;
- Permettre aux organismes existants établis dans les réserves d'offrir leurs services aux Autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves;
- Mettre sur pied un organisme autochtone de prestation de services à l'enfant et à la famille à Winnipeg pour répondre aux besoins de la population.

# Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones - Initiative de protection de l'enfance

En signant les ententes, le gouvernement du Manitoba, les Premières nations et les leaders métis ont lancé la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance, processus qui allait leur permettre de collaborer, puis de mettre en oeuvre un plan de restructuration du système de prestation des services à l'enfant et à la famille du Manitoba.

**Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones - Initiative de protection de l'enfance Structure de comité**




Plusieurs comités ont été mis sur pied dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance :

**Comité exécutif** – Le plus élevé sur le plan hiérarchique, ce comité est constitué de leaders politiques représentants chacun des signataires. Il est responsable des décisions finales prises dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.

**Comité de gestion mixte** – Sous la tutelle du comité exécutif, ce comité est chargé de surveiller tous les aspects de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan.
**Comité de mise en oeuvre** – Ce comité offre un soutien technique continu au comité de gestion mixte.

Les signataires sont tous représentés au sein des comités, la majorité des représentants provenant des parties autochtones.

Les énoncés de vision et de mission suivants ont été adoptés pour guider la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance :

**Énoncé de vision**
*Un système de prestation de services aux enfants et aux familles qui reconnaît et soutient les droits des enfants de se développer au sein de familles et de communautés saines et sécuritaires, et qui reconnaît que les Premières nations et les Métis possèdent une autorité, des droits et des responsabilités uniques pour prendre soin de leurs enfants.*

**Énoncé de mission**
*Mettre en place un système conjoint de prestation de services à l'enfant et à la famille, qui reconnaît les droits distincts et l'autorité des Premières nations, des Métis et de la population dans son ensemble d'administrer et d'offrir leur propre système de prestation des services à l'enfant et à la famille dans toute la province, au niveau des communautés, qui reflète et intègre respectivement la culture des Premières nations, des Métis et de la population dans son ensemble.*

Le comité de gestion mixte a également établi le calendrier des travaux de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance en fonction de cinq phases. Ces différentes phases ont été révisées et mises à jour et sont décrites ci-après.

**Phase 1.** Septembre à décembre 2000 – Élaboration de propositions et de recommandations pour le projet de plan par les groupes de travail

**Phase 2.** Janvier à juillet 2001 – Préparation, par le Comité de mise en œuvre, d'un projet de plan conceptuel d'ensemble à partir des propositions et des recommandations des groupes de travail pour fins d'examen par le Comité de direction

**Phase 3.** Août à décembre 2001 – Après la consultation publique, élaboration d'un plan de mise en œuvre détaillé et début des changements

**Phase 4.** Janvier 2002 à mars 2003 – Mise en œuvre du plan dans son ensemble

**Phase 5.** Avril à octobre 2003 - Stabilisation des changements

## Avancement actuel du processus

**Phase 1**
Le comité de gestion mixte a mis en place sept groupes de travail pour examiner les différentes caractéristiques du système de prestation des services à l'enfant et à la famille. Chacun des groupes de travail doit également formuler des recommandations concernant la restructuration du système pour tenir compte des énoncés de vision et de mission de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.

Les groupes de travail ont recueilli les commentaires d'une vaste gamme d'organismes, de particuliers et de bénéficiaires de services dans les secteurs de l'aide sociale à l'enfance, de la santé, de la justice et de l'éducation.

Les groupes de travail ont présenté leur rapport au comité de gestion mixte à la fin de décembre 2000.

## Donner suite aux recommandations de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones

En 1999, le gouvernement provincial a mis sur pied la Commission de mise en œuvre des recommandations sur la justice autochtone.

Elle a recommandé au gouvernement provincial de signer une entente avec les dirigeants politiques des Premières nations et des Métis afin d'élaborer un plan de création d'organismes autochtones offrant des services aux Autochtones.

## La Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance

Le gouvernement provincial et les dirigeants des Premières nations et des Métis ont signé des ententes aboutissant à la création de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.

Celle-ci a mis sur pied des comités pour mettre en œuvre un plan de restructuration du système des services à l'enfant et à la famille au Manitoba. Les comités comptent parmi leurs membres des représentants du gouvernement provincial, de l'Assembly of Manitoba Chiefs, de la Manitoba Metis Federation et de la Manitoba Keewatinowi Okimakanak.

Le processus comprend cinq phases. Les phases 1 et 2 sont terminées. Au cours de la phase 3, des consultations publiques permettront de mettre au point un plan plus détaillé. Les phases 4 et 5 verront la mise en place des changements à partir de janvier 2002. Toutes les phases seront achevées d'ici octobre 2003.

**Phase 2**
Le comité de mise en œuvre était responsable de l'examen de plus de 250 recommandations formulées dans les rapports des groupes de travail. En se basant sur ces recommandations, le comité a élaboré un plan conceptuel général qui devait être examiné par le comité de gestion mixte.

Le comité de mise en œuvre était également responsable de l'élaboration d'un plan de rétroaction grâce auquel le grand public et les groupes intéressés pourraient faire part de leurs commentaires concernant le plan de restructuration.

Le comité de gestion mixte et le comité exécutif ont terminé leur examen du plan proposé pour la restructuration du système de prestation des services à l'enfant et à la famille en juillet 2001. Ces deux comités ont également approuvé le plan visant à recueillir les commentaires du public.

Ce document est basé sur un plan conceptuel plus détaillé élaboré au cours de la phase 2.

# Principes conceptuels

Les principes suivants ont été appliqués pour guider l'élaboration du plan conceptuel :

- Il y aura un processus commun visant à élaborer le plan de mise en œuvre pour la restructuration du système;
- Les droits distincts et l'autorité des Premières nations, des Métis et de la population dans son ensemble seront reconnus dans toute la province;
- Chaque administration doit faire appel à une main-d'œuvre qualifiée et appropriée. Chacune de ces administrations a le droit de définir ce qu'elle entend par « qualifiée » et « appropriée » et les critères utilisés pour le recrutement du personnel;*
- Les services ainsi que les ressources administratives et financières du système de prestation des services à l'enfant et à la famille seront répartis de manière équitable dans l'ensemble de la province;
- Il y aura une méthode permettant de déterminer quel organisme ou administration est en mesure d'offrir à un enfant ou à une famille les services les plus appropriés du point de vue culturel;
- Les services d'admission seront coordonnés; les réponses initiales seront opportunes et le système d'admission sera conçu de manière à ce qu'aucun enfant demeure en danger à cause de lacunes dans les mandats ou le fonctionnement des organismes;
- Chaque administration offrira la gamme complète de services prévus par la Loi sur les services à l'enfant et à la famille et la Loi sur l'adoption;
- Les dossiers et les processus associés à la prestation des services à l'enfant et à la famille doivent être informatisés; il y a aura des registres communs pour le système dans son ensemble;

* *le gouvernement du Manitoba collaborera avec les administrations pour recruter un personnel compétent et se réserve le droit d'établir les normes dans ce domaine.)*

- Les services offerts aux enfants et aux familles par les organismes habilités contribueront à protéger les enfants en mettant en valeur les ressources des communautés, des familles et des personnes grâce à la prestation de services holistiques, intégrés et préventifs ainsi que de services de protection, de rétablissement et de soutien.

Bien que des fonds supplémentaires soient requis pour la période de transition, la restructuration du système s'effectuera dans le cadre des services provinciaux à l'enfant et à la famille existants.

## Une nouvelle façon d'offrir les services à l'enfant et à la famille

Le nouveau système de prestation des services à l'enfant et à la famille modifie en profondeur la relation entre le gouvernement provincial et les Autochtones pour ce qui est de la prestation des services destinés aux enfants et aux familles.

En premier lieu, la responsabilité de la prestation des services à l'enfant et à la famille doit être mieux partagée entre le gouvernement du Manitoba et les peuples autochtones. Le ministre des Services à la famille et du Logement déléguera la responsabilité de la gestion des services offerts aux Premières nations (à l'intérieur et à l'extérieur des réserves) et aux familles et enfants métis aux nouvelles administrations autochtones des services à l'enfant et à la famille. La responsabilité de la gestion des services offerts aux autres familles sera confiée à une administration générale des services à l'enfant et à la famille.

Les nouvelles administrations seront les suivantes :

- Une administration pour les services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Nord du Manitoba;
- Une administration pour les services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Sud du Manitoba;
- Une administration pour les services à l'enfant et à la famille des Métis;
- Une administration générale pour les services à l'enfant et à la famille (pour toutes les autres familles).

## Principes conceptuels

Plusieurs principes ont été établis pour guider la conception du nouveau système.

## Une nouvelle façon de faire

Dans le nouveau système des services à l'enfant et à la famille, le gouvernement provincial et les Autochtones collaboreront de façon différente pour offrir les services. Il y aura un plus grand partage de responsabilités dans ce domaine important de services.

Le ministre des Services à la famille et du Logement confiera à quatre nouvelles administrations la responsabilité de gérer les services offerts aux enfants et aux familles des Métis et des Premières nations (qui résident dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci).

Ces administrations mandateront et financeront les organismes de prestation des services à l'enfant et à la famille.

Dans le système actuel, le gouvernement du Manitoba continuera à assumer la responsabilité finale de la sécurité et de la protection des enfants au Manitoba et du système général de prestation des services à l'enfant et à la famille. Néanmoins, dans le système proposé, chaque administration possédera des droits et des responsabilités appréciables, accordés par le ministre, et reconnus dans les nouveaux textes de lois concernant les services à l'enfant et à la famille. Chaque administration recevra également des fonds approuvés par le gouvernement du Manitoba afin de pouvoir assumer pleinement ses responsabilités.

La responsabilité du développement et de la prestation des services restera du ressort des organismes afin d'encourager la participation des communautés. À cette fin, les administrations attribueront des mandats et des subventions aux organismes de services à l'enfant et à la famille (cette responsabilité est présentement assumée exclusivement par le gouvernement du Manitoba). Les administrations peuvent fixer leurs propres normes de service en plus de celles fixées par le gouvernement du Manitoba. Les administrations seront les organes de liaison privilégiés entre les organismes et le gouvernement du Manitoba. Les organismes seront sous la tutelle du ministre et des administrations, qui agiront au nom des peuples qu'ils représentent.

Des discussions avec le Bureau du protecteur des enfants sont en cours pour déterminer la manière dont celui-ci pourrait remplir au mieux son rôle au sein du nouveau système.

# Domaines de responsabilités proposés dans le nouveau système de prestation des services à l'enfant et à la famille

## Responsabilités du gouvernement du Manitoba

- Administrer et gérer les lois concernant les services à l'enfant et à la famille;
- Établir des politiques provinciales et des normes de service;
- Assurer le respect des normes;
- Approuver et distribuer des fonds aux quatre administrations;
- Effectuer des tâches centralisées selon les besoins;
- Agir en tant que dernière instance d'appel sur certains dossiers;
- Promouvoir la collaboration et la coopération.

## Responsabilités des administrations

- Mandater les organismes et les bureaux en matière de prestation de services à l'enfant et à la famille;
- Allouer les fonds pour la programmation des services à l'enfant et à la famille en fonction des besoins et des possibilités des communautés servies;
- Promouvoir la collaboration et la coopération;
- Être responsable de la conception et de la gestion des services à l'enfant et à la famille volontaires, préventifs et prévus par la loi, dans l'ensemble de la province. Cette responsabilité inclut notamment :
  - La prestation de services appropriés du point de vue culturel;
  - La capacité de mettre en œuvre des programmes directement par l'intermédiaire de l'administration;
  - La mise au point de normes de service complétant les normes provinciales;
  - La signature d'ententes avec d'autres administrations et organisations pour la prestation de services;

- La surveillance des organismes pour assurer la qualité des services et la conformité aux normes;
- La prestation des services par un personnel compétent;
- La prestation de conseils aux organismes;
- La préparation de rapports destinés au ministre conformément aux normes.

### Responsabilités des organismes

- Élaborer, offrir et gérer des programmes et des services (voir à la page 18 la liste des types de services offerts) en fonction des besoins et des possibilités des communautés, et conformément aux normes établies;
- Promouvoir la collaboration et la coopération.

## Objectifs des services dans le cadre du nouveau système

Les objectifs suivants ont été fixés pour guider l'élaboration et la prestation des services dans le cadre du nouveau système :

- Protéger les enfants et assurer leur bien-être;
- Mettre en valeur le potentiel des familles, compte tenu du fait que ces dernières devraient constituer la meilleure protection pour les enfants;
- Mettre en valeur le potentiel des communautés, compte tenu du fait que des communautés saines contribuent au soutien des familles et au maintien d'un environnement sain et sécuritaire pour les enfants;
- Offrir des services qui soutiennent les familles à risque et qui favorisent la collaboration avec les familles pour la protection des enfants;
- Adopter une approche holistique pour la protection des enfants;
- Établir un système de prestation de services dont l'approche même vise à offrir davantage de soutien;
- Offrir des services qui répondent à des besoins communautaires uniques;
- Élaborer et offrir des services conçus du point de vue des communautés;

# Responsabilités

Le gouvernement provincial aura la responsabilité d'établir les lois, les politiques et les normes s'appliquant au nouveau système. Le gouvernement sera associé au système dans la prestation des services. Il approuvera et distribuera les fonds aux administrations et agira en tant que dernière instance d'appel sur certains dossiers.

Dans le nouveau système, les administrations seront responsables de la conception, de la gestion et de la prestation des services à l'enfant et à la famille dans toute la province. Elles participeront à l'élaboration des normes et fourniront le financement aux organismes qualifiés pour offrir les services.

Dans le nouveau système, la prestation des services à l'enfant et à la famille fera l'objet d'une collaboration entre les organismes, les administrations et le gouvernement du Manitoba.

# Objectifs

Les principaux objectifs du nouveau système consistent à protéger les enfants et à garantir leur bien-être, ainsi qu'à renforcer les familles et les communautés grâce à des soutiens et des services appropriés du point de vue culturel.

- Offrir des services appropriés du point de vue culturel;
- Assurer l'égalité d'accès aux services quel que soit le lieu de résidence, dans la plus grande mesure du possible;
- Élaborer un système de prestation des services à l'enfant et à la famille axé sur une approche mettant en valeur les meilleures pratiques;
- Travailler avec les enfants, les familles et les communautés, et élaborer et offrir des services appropriés, à l'aide d'un modèle qui met l'accent sur la mise en valeur du potentiel des familles et des communautés.

## Gamme des services offerts par les organismes

Les organismes continueront d'assumer la responsabilité principale de concevoir et d'offrir les services et les programmes ci-dessous.*

### Programmes de rechange pour les enfants et les familles à risque

Ce sont les programmes qui visent spécifiquement les familles et les enfants à risque et qui sont conçus pour minimiser le nombre d'enfants qui doivent être pris en charge. Cela comprend notamment les programmes qui mettent en valeur le potentiel des communautés, les programmes de prévention et d'intervention précoce, les programmes d'information et de sensibilisation du public ainsi que les programmes d'orientation et de renvoi vers les autres ressources communautaires.

### Services bénévoles aux familles

Il s'agit de services d'entretien ménager et de relève offerts bénévolement aux familles à risque qui en font la demande. Cette catégorie englobe certains programmes de rechange offerts par des organismes ainsi que d'autres mesures (p. ex. ententes de placement volontaire).

### Services légaux de protection

Ce sont les services qui sont offerts aux enfants et aux familles à risque (lorsque ces services ne sont pas sollicités volontairement) conformément aux textes de loi. La Loi prévoit une certaine gamme d'interventions possibles, notamment les aides familiales, l'aide parentale et les services de relève. Cela peut également comprendre la participation obligatoire d'une famille à des programmes alternatifs. Les administrations et les organismes ou les bureaux détermineront la nature et le type des services de protection à assurer tout en respectant les normes provinciales.

### Enquêtes sur les mauvais traitements et services connexes

Il s'agit d'enquêtes sur les allégations de mauvais traitement d'enfants menées conformément à la législation en vigueur. Compte tenu de l'approche multidisciplinaire qui doit être adoptée lors de telles enquêtes, les administrations collaboreront avec le gouvernement du Manitoba, la police et le corps médical pour élaborer des protocoles qui pourront être utilisés dans chaque enquête. Les administrations pourront mettre sur pied des équipes conjointes d'enquêteurs, en particulier à Winnipeg.

### Services aux enfants pris en charge

Ce sont les services offerts aux enfants pris en charge comme prévu par la Loi et d'une manière jugée appropriée par les administrations et leurs organismes. Ces services comprennent notamment les familles d'accueil, les soins en établissement, les programmes de traitement, les programmes d'adoption et la planification de la permanence.

* *En consultation avec les organismes, les administrations pourront également, le cas échéant, élaborer et offrir des services.*

# Coordination du système

Le nouveau système permet de régler nombre des contraintes de l'actuel système des services à l'enfant et à la famille, mais il s'accompagne également de nouveaux défis.

Ces défis sont liés au fait que le nouveau système proposé est basé sur le principe d'une « compétence concurrente ». Ainsi, les quatre administrations, et les nombreux organismes qui exercent leurs activités par leur intermédiaire, exerceront une responsabilité sur un même territoire géographique (la province en entier), en même temps. Il s'agit d'un changement majeur par rapport à l'actuel système de compétence géographique selon lequel un seul organisme des Services à l'enfant et à la famille exerce la responsabilité à un endroit donné de la province.

Par exemple, dans l'actuel système, les Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg ont la responsabilité d'offrir les services à tous les enfants et toutes les familles de Winnipeg. Avec le nouveau système, l'une des administrations ou l'un de ses organismes pourrait être responsable de la prestation de services à Winnipeg, selon les antécédents culturels de l'enfant ou de la famille qui a besoin d'aide.

Le premier défi à relever, dans le cas d'une compétence concurrente, consiste à assurer une coordination de la prestation des services à l'échelle des quatre administrations. Il est essentiel que tout le monde reçoive des services efficaces, en temps opportun, et qu'aucun enfant ne demeure à risque.

Un certain nombre de nouvelles structures et d'ententes vont permettre d'assurer la coordination dans l'ensemble du système :

- Unité commune d'admission;
- Méthode de sélection de l'administration;
- Mesures de soutien centralisées;
- Comité permanent;
- Conseil du leadership.

## Gamme de services

Les organismes seront responsables de concevoir et d'offrir des services qui aident les familles et les communautés et protégent les enfants.

## Coordination du système

Les quatre administrations et leurs organismes offriront leurs services à la population autochtone et métisse dans toute la province au même moment. Le système doit fonctionner de telle sorte que tout le monde reçoive des services efficaces, en temps opportun, et qu'aucun enfant ne demeure en situation de risque.

# Unité commune d'admission :

## *À qui m'adresser pour obtenir les services?*

Une Unité commune d'admission, gérée en collaboration, sera mise sur pied; il s'agira du tout premier point de contact avec le système des services à l'enfant et à la famille. l'Unité commune d'admission exploitera un service téléphonique commun pour les services à l'enfant et à la famille de l'ensemble de la province; elle prendra les appels 24 heures par jour, sept jours par semaine. Toute personne qui souhaite joindre les services à l'enfant et à la famille n'aura qu'à composer ce numéro unique. Du personnel hautement qualifié répondra à tous les appels adressés à l'Unité commune d'admission.

L'Unité commune d'admission offrira, 24 heures sur 24, un service d'admission qui établira un lien entre les demandeurs et les services compétents et qui mettra l'accent sur le maintien des liens familiaux et sur la recherche de solutions de rechange au retrait de l'enfant. L'Unité procédera à des évaluations initiales et apportera un soutien aux familles en obtenant le service le plus approprié qui soit (qu'il s'agisse des services à l'enfant et à la famille ou des autres ressources communautaires). Dans les cas d'appels moins urgents, l'Unité commune d'admission aidera les demandeurs en répondant directement à leur demande, ou les orientera vers un organisme ou un service approprié (soit une administration des services à l'enfant et à la famille, soit d'autres services ou ressources communautaires).

L'Unité commune d'admission s'occupera en outre des situations d'urgence. Lorsque les appels d'urgence proviennent de Winnipeg, le personnel de l'Unité pourra intervenir sans délai. Lorsque les appels proviennent de l'extérieur de Winnipeg, le personnel de l'Unité s'occupera d'envoyer immédiatement sur place un employé d'un organisme désigné se trouvant dans le secteur qu'habite le demandeur, pour qu'il réponde à l'urgence.

Les personnes qui sont déjà familières avec un organisme ou un service pourront continuer à communiquer directement avec l'organisme ou le service en question. Toutefois, pour éviter toute confusion, seul le numéro de téléphone commun des services à l'enfant et à la famille sera communiqué au grand public.

Avant l'attribution de nouveaux dossiers, l'Unité commune d'admission ou l'organisme qui a été contacté directement aura la responsabilité de sélectionner l'administration compétente (voir page suivante).
Les quatre administrations vont gérer conjointement l'Unité commune d'admission, mais conformément à une entente, une seule d'entre elles – désignée par voie de consensus - tiendra lieu d'employeur et d'administrateur du service sur une base quotidienne. Le financement de l'Unité commune d'admission sera fonction d'un plan annuel et d'un budget approuvé. Les quatre administrations vont se partager équitablement le coût de ces services.

## Méthode de sélection d'une administration :

### *Qui a la responsabilité des services?*

L'un des objectifs du nouveau système consiste à s'assurer que les gens reçoivent les services par l'intermédiaire de l'administration la plus appropriée sur le plan culturel.

Pour y arriver, toutes les familles et tous les enfants qui bénéficient pour la première fois des services à l'enfant et à la famille vont être assujettis à un processus commun de sélection d'une administration, qui les orientera vers l'administration la plus appropriée. Ce ‹‹ processus d'orientation ›› repose sur la conviction que de façon générale, les familles vont vouloir que les services leur soient dispensés par l'administration à laquelle ils s'identifient le plus.

Le processus d'orientation sera basé sur une série de questions qui seront posées aux gens. D'abord, les membres des Premières nations ayant le statut d'Indien inscrit aux termes de la Loi sur les Indiens seront orientés vers l'administration compétente des services à l'enfant et à la famille des Premières nations. Ensuite, les Métis et les Inuits seront dirigés vers l'administration des services à l'enfant et à la famille des Métis. Enfin, les Indiens non inscrits seront dirigés vers l'administration des Métis, à quelques exceptions :

- les personnes admissibles à un statut d'Indien aux termes de la Loi sur les Indiens et qui déclarent avoir un lien communautaire avec une Première nation;
- les personnes qui ont perdu leur statut par suite des conséquences juridiques du paragraphe 6 (2) de la Loi sur les Indiens, mais qui s'identifient volontiers à la culture des Premières nations et qui déclarent avoir un lien communautaire avec une Première nation.

La façon dont ces personnes seront recensées et les questions qui leur seront posées relèvent de la phase 3.

Les autres personnes seront orientées vers l'administration générale des services à l'enfant et à la famille. À l'intérieur de l'administration générale des services à l'enfant et à la famille, les Juifs seront dirigés vers les services à l'enfant et à la famille des Juifs.

## Qui dois-je appeler pour obtenir les services?

Les personnes ayant besoin de services à l'enfant et à la famille appelleront un numéro sans frais.

**Le nouveau système fera en sorte qu'aucun enfant ne demeure dans une situation de risque.**

## Qui fournira les services?

Les personnes ayant besoin de services à l'enfant et à la famille seront orientées vers l'administration à laquelle elles s'identifient le plus, en fonction de leur culture.

Le processus sera à la fois respectueux et simple et pourra être exécuté en quelques minutes. Ce même processus sera appliqué dans l'ensemble du nouveau système de services. En situation de crise ou d'urgence, le processus d'orientation ne sera mis en œuvre qu'une fois les besoins immédiats satisfaits et la sécurité de l'enfant assurée.

Le processus d'orientation à élaborer permettra en outre de réagir dans les cas où les membres de la famille s'identifient à des cultures confiées à des administrations différentes, ou encore dans les cas où on ne dispose d'aucune information sur les antécédents culturels de la famille et de l'enfant.

Tout de suite après le premier contact, les familles et les enfants peuvent choisir d'être servis par une administration autre que celle vers laquelle elles seraient autrement dirigées. Ce choix se fera par le biais d'un processus établi impliquant l'administration compétente, la famille et l'enfant concernés. Avec le nouveau système, on pourra aussi respecter le choix d'une famille et d'un enfant d'être servis par un organisme différent rattaché à l'une des administrations.

Les familles et les enfants pourront demander un changement soit d'organisme, soit d'administration, même si elles bénéficient des services à l'enfant et à la famille depuis quelque temps déjà. Le cas échéant, toutefois, les familles auront la responsabilité de démontrer pourquoi ce changement permettra de respecter l'intérêt supérieur de l'enfant ou des enfants en cause.

Comme les décisions relatives au système des services à l'enfant et à la famille doivent être basées sur l'intérêt supérieur des enfants, une aide sera offerte aux familles et aux enfants qui souhaitent exercer un choix, pour leur permettre de prendre des décisions éclairées.

Finalement, le nouveau système sera doté de mesures de protection pour s'assurer que l'enfant reste en contact avec sa culture lorsqu'une famille ou un enfant choisit d'obtenir les services auprès d'une administration différente.

# Mesures de soutien centralisées

Parallèlement à l'Unité commune d'admission qui offre des services coordonnés d'admission et d'évaluation, d'autres importantes mesures de soutien centralisées sont proposées dans le cadre du nouveau système. Cette fois encore, ces mesures seront mises en place pour assurer une bonne coordination du système et garantir l'opportunité et l'efficacité du service.

## Unité de soutien de la direction

Une Unité de soutien de la direction sera créée pour aider le gouvernement du Manitoba à s'acquitter de ses responsabilités. Cette Unité surveillera l'établissement de normes applicables à l'ensemble du système et elle veillera au respect de ces normes. L'Unité travaillera également de concert avec chacune des administrations et elle leur offrira son soutien.

### Systèmes d'information de gestion

Des systèmes d'information de gestion seront mis en œuvre pour permettre à l'ensemble des administrations et des organismes de services à l'enfant et à la famille de profiter des progrès récents dans le domaine des communications électroniques et de l'échange d'information. Les administrations et organismes vont devoir accéder à la technologie pour être en mesure de communiquer et d'échanger de l'information par le biais de systèmes de tenue de dossiers informatisés et réseautés.

Par exemple, les systèmes de gestion de l'information vont permettre au personnel de vérifier si une famille ou un enfant a déjà bénéficié du système des services à l'enfant et à la famille et ils vont faciliter le transfert des dossiers, après le premier contact.

Dans la conception du système, les questions de confidentialité et de sécurité seront d'importantes préoccupations. Pour protéger les renseignements délicats et confidentiels, seuls les utilisateurs autorisés auront accès aux systèmes.

### Registres communs

L'une des caractéristiques essentielles des systèmes sera leur ensemble de registres communs, notamment :

- Registre des enfants pris en charge;
- Registre des contacts précédents;
- Registre concernant les mauvais traitements;
- Registre des adoptions;
- Registre des services consécutifs à l'adoption.

D'autres registres pourront être créés, s'il y a lieu, sur une base régulière.

## Soutenir le nouveau systéme

Des mesures de soutien centralisées seront mises en place pour garantir que le nouveau système fonctionne efficacement et sans accroc.

Exemples :

- Une unité de soutien de la direction s'assurera que le gouvernement du Manitoba s'acquitte de ses responsabilités au sein du nouveau système. L'Unité veillera également au respect des normes dans l'ensemble du système.

- Des systèmes informatiques qui permettront aux administrations et aux organismes d'échanger de l'information et de communiquer. Les systèmes utilisés garantiront la confidentialité.

- L'un des éléments clés du nouveau système sera constitué par les registres communs d'information sur les enfants pris en charge, les contacts précédents, les mauvais traitements, les adoptions et les services consécutifs à l'adoption.

# Comité permanent

Le Comité permanent va favoriser la collaboration et les échanges au sein de la direction des nouvelles administrations des services à l'enfant et à la famille.

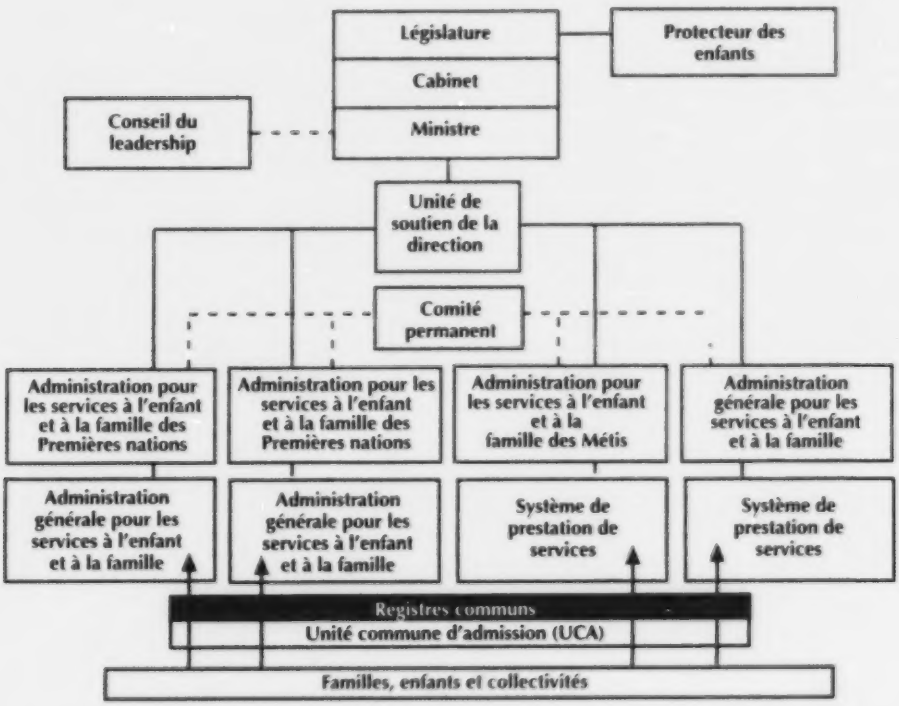
Les membres du Comité permanent seront les suivants :

- cadre supérieur de l'administration des services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Nord;
- cadre supérieur de l'administration des services à l'enfant et à la famille des Premières nations du Sud;
- cadre supérieur de l'administration des services à l'enfant et à la famille des Métis;
- second représentant de l'administration des services à l'enfant et à la famille des Métis;
- cadre supérieur de l'administration générale des services à l'enfant et à la famille;
- cadre supérieur de l'Unité de soutien de la direction.

Ce Comité sera en fait une tribune où les plus hauts fonctionnaires des administrations et du gouvernement du Manitoba (représenté par l'Unité de soutien de la direction) pourront communiquer sur une base régulière. Les membres du Comité vont se réunir pour régler les problèmes touchant l'ensemble du système.

Le Comité permanent jouera également un rôle fondamental pour ce qui est de promouvoir la collaboration et les échanges avec les autres systèmes gouvernementaux, soit ceux de l'éducation, de la justice, de la santé et du logement. Les membres du Comité permanent seront en mesure d'établir des modes d'approche communs pour travailler avec ces autres systèmes. Ils verront à ce que les protocoles et procédures élaborés conjointement soient respectés par leur administration et leurs organismes de service respectifs.

## Structure de direction proposée



## Conseil du leadership

Le Conseil du leadership aura pour tâche de favoriser une collaboration régulière et efficace entre les dirigeants du gouvernement du Manitoba et les dirigeants autochtones.

Le Conseil du leadership sera composé de dirigeants politiques des Premières nations, et du gouvernement provincial. Le Conseil servira de tribune où se tiendront des discussions, entre gouvernements, sur les questions de services à l'enfant et à la famille. Les dirigeants autochtones vont offrir des conseils au gouvernement provincial; le ministre peut solliciter auprès d'eux des orientations et des commentaires.

Le but et les principes de ce Conseil devront être inclus dans les nouvelles dispositions législatives sur les services à l'enfant et à la famille.

## Transition vers le nouveau système

Les changements proposés nécessiteront l'application d'une méthode prudente et concertée d'établissement du nouveau système décrit dans les pages qui précèdent. Parmi les principales tâches à accomplir, mentionnons :

- la rédaction ou la modification de lois aux fins d'étude par l'Assemblée législative;
- le transfert de la responsabilité de la prestation de services aux enfants et aux familles autochtones aux nouvelles administrations autochtones et à leurs organismes de façon à perturber le moins possible ceux et celles qui reçoivent actuellement des services;
- le développement des ressources humaines dont les nouvelles administrations autochtones et leurs organismes ont besoin, tout en respectant les conventions collectives des effectifs actuels;
- la redistribution du financement et d'autres ressources entre les nouvelles administrations et leurs organismes ;
- l'examen des ententes avec les organismes externes qui fournissent des services en établissement – par exemple, Knowles Centre Inc., MacDonald Youth Services, Marymound Inc., et New Directions for Children Youth and Families Inc.

## Comité permanent

Le Comité permanent, comprenant des représentants des quatre administrations et du gouvernement manitobain, aidera toutes les composantes du système à travailler ensemble pour le bien des enfants et des familles du Manitoba.

## Le Conseil du leadership

Le Conseil du leadership sera un lieu où les dirigeants politiques des Premières nations, des Métis et du gouvernement provincial pourront discuter des questions relatives aux services à l'enfant et à la famille.

## Transition

Le passage de l'ancien au nouveau système nécessitera une préparation minutieuse afin que la transition se déroule avec le moins d'accrocs possible.

## Lois habilitantes

Le système actuel de services à l'enfant et à la famille est régi par la Loi sur les services à l'enfant et à la famille et la Loi sur l'adoption. L'administration du nouveau système nécessitera la modification de ces lois ou la rédaction de nouvelles lois habilitantes.

Les lois modifiées ou nouvelles devant être rédigées et examinées par l'Assemblée législative comprendront les changements suivants touchant à l'administration et à la régie du système de services à l'enfant et à la famille :

- pouvoirs et fonctions du ministre;
- pouvoirs et fonctions des quatre administrations;
- rapport entre le ministre et les administrations;
- fonctions des organismes;
- établissement du Comité permanent;
- établissement du Conseil de leadership.

Le travail nécessaire à l'adoption des changements qui précèdent et d'autres modifications législatives débutera à la phase 3.

## Transfert de la responsabilité des services

Le nouveau système ne sera pas complètement mis en œuvre avant octobre 2003, mais le transfert de la responsabilité des services débutera beaucoup plus tôt. Selon le calendrier actuel, le transfert pourrait débuter dès janvier 2002, soit à la fin du processus de consultation publique et des activités du plan détaillé de la phase 3.

La responsabilité des services à l'enfant et à la famille qui reçoivent déjà des services par l'entremise du système de services à l'enfant et à la famille sera conférée selon le même « processus d'orientation » que celui visant les personnes qui ont un premier contact avec le système (voir page 21). Les familles et les enfants pourront également choisir d'être servis par une administration autre que celle vers laquelle on les aurait autrement dirigé.

Toutefois, le transfert réel de la responsabilité de ces services tiendra compte de la capacité des administrations nouvellement créées ou de leurs organismes de l'assumer. Le transfert du financement et des ressources humaines sera crucial pour ce qui concerne l'état de préparation des administrations nouvellement créées ou de leurs organismes (voir les deux prochaines pages). Les services continueront d'être offerts par le fournisseur actuel jusqu'à ce que l'administration concernée et/ou ses organismes soient prêts à assumer cette responsabilité.

Il sera primordial de s'assurer que le transfert de la responsabilité des services est effectué de façon à perturber le moins possible les enfants et les familles auprès desquels le système de services à l'enfant et à la famille intervient déjà et d'assurer la sécurité des enfants en tout temps.

On planifiera de façon détaillée le transfert des services à la phase 3. La planification tiendra également compte du transfert de trois autres types de services :

**Mauvais traitements** – Les enquêtes en cours ne seront pas transférées. L'organisme qui s'en occupe déjà les mènera à terme.

**Registre des services consécutifs à l'adoption** – Ces services continueront d'être fournis par le gouvernement du Manitoba jusqu'à ce que les administrations indiquent qu'elles sont prêtes à en assumer la responsabilité.

**Ressources en matière de placement en foyer nourricier** – Après qu'on aura dressé un répertoire des ressources en matière de placement en foyer nourricier et en établissement à la phase 3, il faudra élaborer des protocoles pour ce qui concerne le partage de domiciles et la question de la délivrance de permis à un foyer nourricier par plus d'un organisme. Il faudra également s'entendre sur les protocoles et les procédures à appliquer dans le transfert des ressources d'un organisme à un autre. Les parents des foyers nourriciers participeront, dans la mesure du possible, à ce processus d'élaboration.

## Mise en œuvre d'une stratégie en ressources humaines

Le nouveau système suppose une transition vers des effectifs plus compétents sur le plan culturel. Cette transition obligera à former et à embaucher un plus grand nombre d'Autochtones pour effectuer le travail lié à l'exploitation du système de services à l'enfant et à la famille.

Un avant-projet prévoyant cette transition a été élaboré concernant :

- la nécessité de maintenir la qualité et la continuité dans la prestation de services ainsi que la sécurité et la protection continues des enfants;
- le droit de chaque administration de définir ce qu'elle entend par effectifs « compétents » et « appropriés » ainsi que les critères relatifs à l'embauche des effectifs;
- le financement des services à l'enfant et à la famille disponible.

# Législation

Le système actuel de services à l'enfant et à la famille est régi par la Loi sur les services à l'enfant et à la famille et la Loi sur l'adoption. Ces lois seront modifiées pour refléter le nouveau système.

# Transfert des services

Le passage de l'ancien au nouveau système se fera par étapes, au fur et à mesure que les organismes seront prêts. Les transferts des services débuteront en janvier 2002 et seront terminés au plus tard en octobre 2003.

# Personnel

Le nouveau système entraînera des changements pour le personnel. Dans un premier temps, pour aider à effectuer les transferts, des employés du système général des services à l'enfant et à la famille seront détachés auprès des organismes autochtones. Lorsqu'il y aura suffisamment d'Autochtones qualifiés et prêts à être embauchés, on offrira aux employés en détachement des emplois raisonnables dans d'autres régions.

La stratégie de réaménagement des effectifs est un important élément de ce plan. Selon cette stratégie, des travailleurs expérimentés et qualifiés du système général de services à l'enfant et à la famille seront détachés auprès des trois administrations autochtones des services à l'enfant et à la famille et de leurs organismes affiliés, jusqu'à ce qu'un plus grand nombre d'Autochtones qualifiés soient prêts à remplir ces postes.

Afin de respecter les conventions collectives des effectifs actuels, le gouvernement du Manitoba s'est engagé à faire en sorte que des offres d'emploi raisonnables soient présentées aux employés actuels des services à l'enfant et à la famille protégés par ces conventions collectives, et qui sont touchés par la transition vers le nouveau système. Le gouvernement du Manitoba a fait part de cet engagement, dans une lettre datée du 22 décembre 2000, à tous les employés permanents qui font partie d'une unité de négociation ou sont dans une situation semblable. Selon le plan proposé, les administrations des Premières nations et des Métis pourront offrir un emploi permanent aux employés détachés, mais ne seront nullement tenues de le faire. À la fin de la période de détachement auprès des administrations autochtones, ces employés travailleront à l'administration générale, au sein de la fonction publique provinciale ou chez d'autres employeurs.

En vertu de ce plan, chaque administration dressera un répertoire des ressources humaines dont dispose actuellement le système de services à l'enfant et à la famille et établira des prévisions détaillées en matière d'effectifs. Cette information servira de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de formation nouveaux et élargis avec divers établissements d'enseignement. Ces programmes mettront l'accent sur :

- la satisfaction des besoins futurs en matière d'effectifs;
- la satisfaction des besoins définis par chaque administration en ce qui concerne les compétences et les qualifications des travailleurs;
- la prise en compte du travail et de l'expérience antérieurs ainsi que d'autres indicateurs;
- l'accessibilité de candidats de toutes les régions du Manitoba, y compris ceux qui vivent dans des régions éloignées.

## Financement de la transition et du nouveau système

De nouvelles ententes de financement seront nécessaires au soutien du nouveau système de services à l'enfant et à la famille. Ces ententes viseront à atteindre les objectifs suivants :

- soutenir les interventions les moins importunes dans le domaine des services à l'enfant et à la famille afin de répondre aux besoins;
- tenir compte des besoins et être assez souple pour répondre aux besoins opérationnels;
- assurer une prévisibilité à plus long terme en permettant des affectations pluriannuelles;
- prévoir une répartition juste et équitable du financement;
- favoriser les pratiques exemplaires;
- assurer la mise en application à l'échelle de la province;
- prévoir un continuum de services et de ressources;
- cerner les besoins en matière d'effectifs;
- reconnaître la demande (charge de cas/volume de travail);

- prendre en compte les besoins uniques, les disparités régionales, les différences culturelles et la prestation des services dans la collectivité;
- favoriser le rapport coût-efficacité;
- être facile à comprendre et à administrer;
- inclure un processus d'évaluation et d'examen.

L'élaboration de ces nouvelles ententes de financement, qui demanderont une attention particulière et seront établies pour octobre 2003, nécessitera une mûre réflexion. Au cours de la période de transition, la réallocation des ressources sera proportionnelle au volume de travail (p. ex. nombre de cas) transféré. Parmi les principales caractéristiques de cette transition, mentionnons :

- un transfert de ressources qui tient compte de tous les frais directs et indirects;
- un transfert de ressources qui ne risque pas d'empêcher l'administration qui les envoie ou qui les reçoit d'assumer ses responsabilités;
- l'élaboration, par les administrations de concert, de plans de transfert de tâches et de ressources qui conviennent à toutes les parties.

Un financement supplémentaire unique sera nécessaire pour couvrir divers frais liés au perfectionnement et à la transition (p. ex. formation et autres projets concernant les ressources humaines, transfert de charges de cas et gamme de frais administratifs).

À la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance, toutes les parties se sont également engagées à procéder à un examen conjoint de la pertinence continue des ressources offertes à l'appui du système de services à l'enfant et à la famille.

# Le financement du nouveau système

Le nouveau système utilisera un mode de financement différent qui sera en place en octobre 2003.

Les fonds et ressources existants seront transférés aux nouvelles administrations. Celles-ci, à leur tour, attribueront les fonds et les ressources aux organismes.

Un fonds de démarrage est indispensable.

# Examen des ententes avec des organismes externes fournissant des services en établissement

La Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance examine la gamme complète des services offerts en vertu de la législation. Les programmes et les services qui sont actuellement administrés et fournis par les organismes qui s'occupent de services à l'enfant et à la famille et les bureaux régionaux du gouvernement provincial, y compris le niveau de soutien financier, constituent le pivot de l'engagement du gouvernement du Manitoba de restructurer le système de services à l'enfant et à la famille.

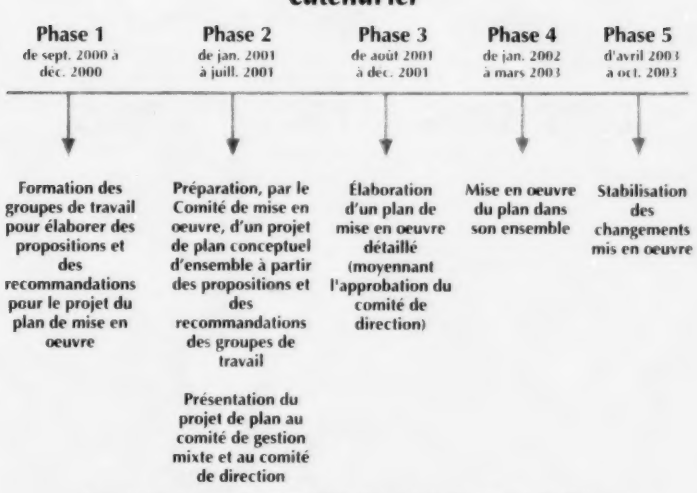
On reconnaît toutefois qu'il existe une vaste gamme de programmes et de services de grande importance, particulièrement pour les enfants et les familles autochtones, dont la responsabilité et la gestion actuelles n'incombent pas aux organismes qui s'occupent de services à l'enfant et à la famille.

Après l'entente sur le plan détaillé de mise en œuvre du système restructuré (devant être élaboré à la phase 3), le gouvernement du Manitoba entamera des discussions avec les administrations au sujet des ressources résidentielles exploitées par des organismes externes, en vue du soutien des enfants qui ne vivent pas dans leur famille. Ceux-ci y sont placés parce qu'ils éprouvent de graves problèmes psychologiques, d'ordre émotif et de comportement.

À l'heure actuelle, le ministère des Services à la famille et du Logement assure le suivi des décisions et administre les importantes ressources financières nécessaires au placement des enfants dans ces établissements. Les Autochtones, qui ont constamment exprimé leurs préoccupations au sujet de la pertinence, du caractère adéquat sur le plan culturel et du rapport coût-efficacité de ces services, ont recommandé que des changements structurels importants soient apportés à ces programmes.

Le gouvernement du Manitoba, les Premières nations et les Métis se sont engagés à travailler en collaboration en entamant des discussions en temps utile avec les fournisseurs de services que le processus de mise en œuvre sera bien enclenché. Il est raisonnable de s'attendre à ce que ces discussions aboutissent, selon toute probabilité, à de nouveaux rapports sur les plans organisationnel et financier, qui reflètent mieux les priorités culturelles et les objectifs en matière de services des nouvelles administrations proposées.

# Phases et calendrier




**Phase 1 :** Septembre à décembre 2000 – Élaboration de propositions et de recommandations pour le projet de plan par les groupes de travail

**Phase 2 :** Janvier à juillet 2001 – Préparation, par le Comité de mise en œuvre, d'un projet de plan conceptuel d'ensemble à partir des propositions et des recommandations des groupes de travail pour fins d'examen par le Comité de direction

**Phase 3 :** Août à décembre 2001 – Après la consultation publique, élaboration d'un plan de mise en œuvre détaillé et début des changements

**Phase 4 :** Janvier 2002 à mars 2003 – Mise en œuvre du plan dans son ensemble

**Phase 5 :** Avril à octobre 2003 – Stabilisation des changements mis en œuvre

## Garde en établissement

Au fur et à mesure que les changements seront mis en œuvre, le gouvernement provincial, les Premières nations et les Métis élaboreront de nouvelles façons de travailler avec les fournisseurs de services de garde en établissement.

# Participation

## Si vous avez des observations à formuler :

### 1. Assistez à une assemblée publique locale.

Assistez à une des assemblées publiques locales tenues dans l'ensemble de la province. Chacune comprendra une présentation concernant la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance. Des particuliers et des groupes peuvent y présenter des mémoires. Il n'est pas obligatoire de s'inscrire à l'avance mais cela est recommandé afin de s'assurer qu'il y aura assez de temps pour chacun. Chaque assemblée comprendra une période de questions et de réponses ainsi qu'une période de discussion ouverte au cours de laquelle ceux et celles qui le désireront pourront ajouter à l'information.

*Tenez-vous au courant. Les dates et heures des assemblées seront annoncées ultérieurement. Vous pouvez aussi composer le 945-1183 ou, à l'extérieur de Winnipeg, le 1 866 300-7503.*

Veuillez composer le 945-1183 (ou le 1 866 300-7503 sans frais) au moins **cinq** jours avant la tenue de l'assemblée à laquelle vous prévoyez assister si vous voulez :

- y présenter un mémoire;
- vous renseigner sur la possibilité d'obtenir des services d'aide à l'enfance et d'interprétation.

### 2. Envoyez une demande par écrit.

Communiquez vos observations ou envoyez une demande par écrit à la :

**Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance**
114, rue Garry, pièce 216
Winnipeg (Manitoba) R3C 4V4

*Tous les mémoires doivent nous parvenir d'ici le 30 septembre 2001.*

### 3. Communiquez vos observations par courriel.

Faites parvenir vos observations à l'adresse électronique suivante :

**ajicwi@gov.mb.ca**

*Tous les mémoires envoyés par courriel doivent nous parvenir d'ici le 30 septembre 2001.*

## Pour obtenir d'autres renseignements

### 1. Consultez le site Web de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.

Consultez notre site Web afin d'obtenir plus de renseignements sur la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance et le processus de consultation publique. Veuillez cliquer sur :
**http ://www.aji-cwi.mb.ca**

### 2. Utilisez notre service central de renseignements.

Vous avez une question à poser? Vous voulez plus de renseignements? N'hésitez pas à utiliser notre service central de renseignements :

à Winnipeg, composez le 945-1183;
à l'extérieur de Winnipeg, composez sans frais le 1 866 300-7503.

### 3. Communiquez avec l'une ou l'autre des parties à la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.

Si vous voulez communiquer avec l'une ou l'autre des parties à la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance, adressez-vous directement aux organismes concernés :

**Assembly of Manitoba Chiefs**
Trudy Lavallée
(204) 956-0610

**Manitoba Metis Federation**
Cynthia Kolada
(204) 586-8474

**Manitoba Keewatinowi Okimakanak**
Bureau auxiliaire de Winnipeg
Colin Kinsella OU Inez Vystrcil
(204) 927-7500

**Gouvernement du Manitoba**
Services à la famille et Logement
Patrick Falconer
(204) 945-6731

# Glossaire des principaux termes

**Administration** – Personne morale qu'on propose de constituer en vertu des lois provinciales, en l'investissant du pouvoir d'administrer les fonctions et les obligations définies dans les lois pertinentes pour un groupe déterminé de personnes (Premières nations du Sud, Premières nations du Nord, Métis, population en général) dans l'ensemble de la province du Manitoba, qui assigne les fonctions et les obligations aux organismes ou bureaux qui s'occupent de la prestation de services à l'enfant et à la famille.

**Admission** – S'entend du premier contact et/ou du contact subséquent d'une famille, d'un enfant ou d'un particulier avec le système de services à l'enfant et à la famille.

**Assembly of Manitoba Chiefs (AMC)** – Organisme politique représentant toutes les Premières nations du Manitoba; dans la présente initiative, l'AMC représente les trente-six Premières nations du Sud.

**Comité de direction** – Comité dont le leadership est assuré par les quatre parties (MMF, MKO, AMC et le gouvernement du Manitoba) et auquel incombe la responsabilité de la surveillance et de la direction de l'ensemble de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones – Initiative de protection de l'enfance.

**Comité de gestion mixte** – Comité composé de neuf représentants (trois des Premières nations - MKO et AMC -, trois de la MMF et trois du gouvernement du Manitoba) et chargé de surveiller l'élaboration et la mise en oeuvre du plan de restructuration du système de services à l'enfant et à la famille.

**Comité de mise en oeuvre** – Comité composé de six représentants : deux de la MMF, deux des Premières nations (MKO et ACM) et deux du gouvernement du Manitoba. Il s'agit d'un sous-comité du Comité de gestion mixte, qui doit contribuer à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan de restructuration du système de services à l'enfant et à la famille.

**Conseil du leadership** – Conseil composé de dirigeants politiques des Premières nations, des Métis et du gouvernement provincial.

**Loi sur les services à l'enfant et à la famille et Loi sur l'adoption** – Lois provinciales existantes régissant respectivement la prestation de services de protection de l'enfance et la prestation de services d'adoption dans la province du Manitoba.

**Manitoba Keewatinowi Okimakanak (MKO)** – Organisme politique représentant vingt-sept Premières nations du Nord du Manitoba.

**Manitoba Metis Federation (MMF)** – Organisme politique représentant les Métis du Manitoba qui a pour but de répondre à leurs besoins.

**Organisme/ bureau** – S'entend du véhicule de prestation de services à l'enfant et à la famille; « organisme » s'entend d'une entité constituée en personne morale et dotée de son propre conseil d'administration et « bureau », du lieu de prestation de services opérationnels d'une administration.

**Orientation** – Processus normalisé permettant de renvoyer des personnes communiquant avec les services à l'enfant et à la famille à l'autorité désignée (organisme ou bureau) en fonction de critères établis et, ce, dans le but d'assurer des services.

**Registre(s) commun(s)** – Systèmes d'information établis et tenus à jour à l'échelle de la province. Peuvent comprendre différents registres : communications antérieures, mauvais traitements, adoptions, services consécutifs à l'adoption, enfants pris en charge, etc.

**Sélection de l'administration** – Processus normalisé permettant de déterminer l'administration pouvant représenter une famille ou un enfant, en fonction de critères établis.

**Unité de soutien de la direction** – Direction du ministère des Services à la famille et du Logement qui s'occupe de l'administration des lois pertinentes concernant les enfants et les services.

# Membres du comité de gestion mixte de la commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Autochtones - initiative de protection de l'enfance

**Représentantes de la Manitoba Metis Federation**

Frances Chartrand, Metis Women

Stéphanie Courchène,
Manitoba Metis Federation

Josie Hill, Manitoba Metis Federation

**Représentants des Premières nations**

Chef David Crate, chef avec portfolio de l'Assembly of Manitoba Chiefs

Elsie Flette, Assembly of Manitoba Chiefs

Vice-chef Sydney Garrioch, Manitoba Keewatinowi Okimakanak

**Représentants du gouvernement du Manitoba**

Jean Altemeyer, Services à l'enfant et à la famille de Winnipeg

Peter Dubienski, Services à la famille et Logement

Brian Gudmundson, Affaires autochtones et du Nord